Begriff und Rechtswirkung der Ratifikation von Staatsverträgen

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Juristischen Doktorwürde
der Hohen Juristischen Fakultät
der Königlichen Universität Greifswald
vorgelegt
von

Ernst Bremer
Referendar

Greifswald
Druck von Julius Abel
1913

Meinen Eltern.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Staatsrecht des deutschen Reichs, 1901.

Arndt, Verfassungsurkunde für den preuss. Staat, 5. Aufl. 1904.

Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, 1877.

Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie.

Bezold, Materialien zur Reichsverfassung, Bd. I und II 1873.

Blaha, Der Abschluss von Staatsverträgen nach bayr. Staatsrecht, 1903 (Erlang. Diss.).

Bonfils-Grah, Lehrbuch des Völkerrechts, 3. Aufl. 1904.

Bornhak, Preuss. Staatsrecht, 1890 Bd. II.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts, (Archiv für öffentl. Recht Bd. IV Heft 1).

Bulmerinq, „Ratifikation“ in Holtzendorf's Rechtslexikon, Bd. III 1881.

Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reiches, 1910.

Elsen, Der Abschluss von Staatsverträgen nach preussischem und Reichsrecht, 1911 (Greifswalder Diss.).

Geffken, Das Problem des Völkerrechts (in Nord und Süd 1879 Heft 12).

Gneist, Kommissionsbericht (bei Meier).

Gorius, Das Vertragsrecht des deutschen Reiches (in Annalen des deutschen Reichs 1874/5).

Grotius, De iure belli ac pacis, Ausgabe von Barbayrac 1720.
Haselmann, Der Abschluss von Staatsverträgen, (Heidelberger Diss.) 1911.
Heffter-Geffcken, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 8. Aufl. 1881.
Heilborn, System des Völkerrechts, 1895.
Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, (Archiv für öffentl. Recht Bd. 12 Heft 2).
Hubrich im Handbuch der Politik, Bd. I 1912.
v. Holtzendorf, Das europäische Völkerrecht (in Holtzendorfs Encyklopädie).
v. Holtzendorf, Handbuch des Völkerrechts, Bd. 3 1887.
Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887.
Jellinek, Rechtliche Natur der Staatsverträge, 1880.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1900.
Klöppel, Der Handelsvertrag mit Spanien und die Reichsverfassung, (Preuss. Jahrb. Bd. 52) 1883.
Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 2 1911.
Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht (in „das öffentl. Recht der Gegenwart“) 5. Aufl. 1909.
Laband, Das deutsch-franz. Abkommen vom 5. November 1911, (DJZ. 1911 Heft 1).
Leoni, Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge in Verfassungsstaaten, (Archiv f. öffentl. Recht Bd. 1).
v. Liszt, Völkerrecht, 6. Aufl. 1910.
Martens-Bergbohm, Völkerrecht I, 1883.
E. Meier, Über den Abschluss von Staatsverträgen, 1874.
G. Meyer, Besprechung des Laband'schen Staatsrechts in den Annalen des deutschen Reiches, 1878 S. 369 ff.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5. Auflage 1905.
R. v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1872.
Münch, Zwei badische Staatsverträge. Ein Beitrag zur Lehre vom internationalen Vertragsrecht, 1907 (Heidelb. Diss.).

Naoum, Der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, 1905 (Leipziger Diss.).

Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, 1893.

Prestele, Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten, 1882 (Münchener Diss.).

Pröbst, Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die deutschen Einzelstaaten, 1882 (in den Annalen des deutschen Reichs).

Protokolle der Kommission für die 2. Lesung des Entwurfs des BGB., 1899.

Rauer, Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommission, 1849.

Radnitzky, Über den Anteil des Parlaments an Staatsgesetz und Staatsvertrag, 1911 (Jahrb. des öffentl. Rechts).

Riess, Die Mitwirkung der gesetzgeberischen Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrecht, (Brie's Abhandlungen Heft 10).

Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. 1899.

v. Rönne, Die Verfassungsurkunde für den preuss. Staat, 1850.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preuss. Monarchie, 2. Aufl. 1877.

H. Schultze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1881.

Seligmann, Beiträge zur Lehre v. Staatsgesetz und Staatsvertrag, Bd. 2 1890.

Stoerk, Staatsverträge in Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890.

Stoerk, Das Ausfuhrverbot und die partielle Suspension völkerrechtlicher Verträge, (Arch. f. öffentl. Recht Bd. 9).

Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, 1892 (Grünhut's Zeitschrift Bd. 20).

Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899.

Ullmann, Völkerrecht, 2. Aufl. 1908.

Unger, Über die Gültigkeit von Staatsverträgen, 1879 (Grünhut's Zeitschrift Bd. 6).

Wegmann, Die Ratifikation von Staatsverträgen, 1892 (Göttinger Dissertation).

Wurm, Die Ratifikation von Staatsverträgen, 1845 (Deutsche Vierteljahrsschrift Heft 1).

Zorn, Die deutschen Staatsverträge (in der Tübinger Zeitschr. für die gesamten Staatswissenschaften 36. Jahrg.) 1880.

Zorn, Staatsrecht II, 1. Aufl. 1883, I 2. Aufl. 1895.

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung.

§ 1.

Das Hineinwachsen in die Weltwirtschaft brachte die Notwendigkeit einer fortschreitenden überstaatlichen Normierung mit sich, die zu einem „auf gemeinsamen Kulturinteressen aufgebauten System von Vewaltungsverträgen“ [1]) zwischen den Staaten führte. Damit hat sich natürlicherweise auch das wissenschaftliche Interesse den Staatsverträgen zugewandt. Während noch R. v. Mohl klagt [2]), dass es an einer gründlichen monographischen Bearbeitung derselben fehle, eine Klage, die bei den älteren Autoren immer wiederkehrt [3]), ward das Thema, insbesondere mit Beziehung auf die den Abschluss der Staatsverträge betreffenden Normen des konstitutionellen Staatsrechts, „in den beiden ersten Jahrzehnten des neuen Reichs in fast nicht geringerem Masse als die Fragen des Budgetrechts Gegenstand des wissenschaftlichen Interesses“ [4]).

---

1) Jellinek, Ges. u. Ver. S. 178.

2) Enc. d. Staatswissenschaften 1872 S. 442.

3) Siehe die Zusammenstellung bei Nippold S. 16/17.

4) Riess a. a. O. S. 1; vgl. auch Brie a. a. O. S. 35, Stoerk S. 518: „Der breite Raum, den in der Lehre vordem weitläufige Zeremonialfragen, Weltverfassungsprobleme und politische Thesen erfüllten, den nehmen fortan Verträge und Konventionen ein.“ Vgl. auch Stoerk, Das Ausfuhrverbot usw. S. 23.

Das Schwergewicht dieser Erörterungen liegt auf dem Abschluss und den für diesen nötigen Erfordernissen [5]). Die ältere Literatur hatte die sich ihr hierbei ergebenden Fragen schon soweit geführt, dass R. v. Mohl meinte, die Probleme der Ratifikationslehre seien seit Wurms Abhandlung als gelöst zu betrachten. Dieser völkerrechtlichen Literatur gegenüber wurde Meiers bekannte Antithese gegen Gneists berühmtes Gutachten zum Ausgangspunkt einer neuen Literatur, die zum grossen Teil von Staatsrechtlern bestritten ward und welche die durch das konstitutionelle Staatsrecht aufgeworfene Fragen behandelte.

Der erste Teil dieser Arbeit sucht die Ergebnisse der vorkonstitutionellen Publizistik zusammenzufassen.

B. Begriff und Rechtswirkung der Ratifikation von Staatsverträgen.

I. Die Ratifikationslehre der vorkonstitutionellen Literatur.

§ 2.

Das Wort Ratifikation wird abgeleitet vom Verb ratificare, das dem klassischen Latein unbekannt (vgl. Fonticelli), im Mittelalter zur Bezeichnung der Bestätigung sowohl von staatsrechtlichen [1]) als von völkerrechtlichen Ver-

Über die inhaltliche Verschiedenheit der älteren und neueren Verträge siehe Meier S. 18 ff.

5) S. Heilborn: Der Staatsvertrag usw. S. 141, der auf die anderen sich ergebenden Probleme hinweist.

1) Die ältesten Zitate von Ducange (1228 und 1284) beziehen sich auf staatsrechtliche Verträge. Vgl. auch Wurm S. 166, Bulmerinq S. 255.

trägen dient, vielfach unter Bekräftigung durch andere Verba [2]).

Das älteste Beispiel einer völkerrechtlichen Ratifikation hat Heffter aus Barbeyrac hist. des anc. trait. II 195 nachgewiesen, nämlich einen Vertrag zwischen Justinian und dem Perserkönig Kosroes von 561 [3]). Ein noch älteres Beispiel will Rivier aus Procop: De bello Persico II. 10 zitieren [4]). Für das Mittelalter besitzen wir eine ganze Reihe von Ratifikationsurkunden in Leibnizens Code iur. gent. [5]). Der Begriff hat sich dann später auf die völkerrechtlichen Verträge beschränkt und bedeutet hier die „ausdrückliche Annahme des vom Bevollmächtigten vereinbarten Vertrages durch die souveräne Staatsgewalt" [6]).

§ 3.

Eine derartige Nachprüfung festgestellter Vereinbarungen ist der Konstruktion der Privatverträge gänzlich fremd. Auch bei einer Verhandlung von Souverän zu Souverän, dem „praktisch einfachsten und juristisch typischen Abschluss eines Völkervertrags" [1]), wäre, wie schon Wicquefort bemerkte, eine Ratifikation entbehrlich [2]). Da sich

---

2) Vgl. Bulmerinq S. 255; Wegmann S. 3 Anm. 5.

3) Der Bericht selbst steht bei Menander; vgl. Wurm S. 165.

4) Rivier S. 332 Anm. 1.

5) Daraus Beispiele bei Wurm, Bulmerinq, Wegmann.

6) Bonfils-Grah S. 433.

1) Ullmann S. 256.

2) Beispiele älterer mündlicher Verträge bei F. v. Martens I, 412, aus neuerer Zeit bei Bonfils-Grah S. 434. Ein Abschluss durch einfachen Briefwechsel zwischen Josef II. und Katharina II. von 1781 erwähnt bei Ullmann S. 271 Abs. 4.

aber praktisch der Vorgang durch die notwendige Verwendung von Hilfsorganen kompliziert, so findet die Ratifikation ihren Grund darin, dass man es vermeiden will, in die Hände selbst des gewissenhaftesten Unterhändlers eine so weitgehende Verfügungsgewalt über Staatswohl und -Wehe zu legen [3]), zumal die Verhandlungsleiter umfangreicher Vollmachten bedürfen, „um die Unterhandlungen zu fördern und fortschreitende Berichterstattungen zu vermeiden“ [4]).

Die Ratifikationslehre hat von Anfang an in den völkerrechtlichen Systemen einen breiten Raum beansprucht und ist im Laufe der Zeit starken Korrekturen unterworfen worden. Die Probleme, die sich hierbei die vorkonstitutionelle Literatur stellte, betrafen im wesentlichen:

1. die juristische Bedeutung der Ratifikation, bezw. ihre Notwendigkeit;
2. das Ratifikationsverweigerungsrecht;
3. die Retrotraktion der Ratifikation.

Hierüber sei zunächst eine kurze historische Orientierung versucht.

Die naturrechtliche Strömung des Völkerrechts fasste, geführt von Grotius und Pufendorf, in privatrechtlicher Analogie die Unterhändler als Mandatare auf und erklärte sie für berechtigt, ihre Auftraggeber direkt zu obligieren und den

---

— „Solche Beispiele kennt jedoch die heutige Staatenpraxis nicht mehr, obwohl deren prinzipielle Zulässigkeit gewiss von keiner Seite in Zweifel gezogen werden kann.“ Stoerk S. 523.

3) In diesem Sinne hat es Geffcken (Anm. zu Heffter S. 191) wohl am besten formuliert, wie sich aus dem Charakter der Verhandlungen die Notwendigkeit einer Nachprüfung ergibt.

4) Bonfils-Grah S. 435.

Staatenkonsens abzugeben [5]). Bei einigen Schriftstellern kam noch die Furcht vor treuloser Willkür hinzu, der man Tür und Tor geöffnet glaubte, falls die Staaten nicht an die Vereinbarungen ihrer Bevollmächtigten gebunden wären [6]). Die Ratifikation entbehrt in diesem System jedes juristischen Charakters; sie ist begriffsmässig überflüssig, wie dies später auch G. v. Martens, Wheaton und Mohl direkt ausgesprochen haben. Um nun in Übereinstimmung mit der Staatspraxis zu kommen, folgerte man konsequent, dass die Ratifikation, da der Vertrag ja durch die Unterhändler-Unterzeichnung bereits perfektioniert sei, erteilt werden müsse, dass es ein Ratifikationsverweigerungsrecht gar nicht gebe, und Grotius ging so weit, den Staat selbst an die Vereinbarungen seines die Instruktion überschreitenden Bevollmächtigten zu binden [7]). Man sieht schon hier, dass die in der damaligen Literatur so breit behandelte Frage nach dem Verweigerungsrecht der Ratifikation eigentlich gar keine besondere Frage ist, sondern sich jedesmal mit Notwendigkeit aus der Beantwortung der juristischen Bedeutung der Ratifikation ergibt [8]).

Die Positivisten konstruierten demgegenüber in engerem Anschluss an die Staatspraxis eine Suspension des allerdings

---

5) Grotius: De iure b. a. p. II. XV. § 17. Weitere Literatur bei Wegmann S. 4 Anm. 9.

6) Wurm S. 171, insbesondere der dort und bei Wegmann S. 5 Anm. 11 zitierte A. Gentilis. S. auch Naoum S. 4.

7) Grotius: De iure b. a. p. II. 11. 12; Wurm S. 173; Bulmerinq S. 257. Vgl. noch G. F. v. Martens I § 48: Ce que promet un mandataire . . . est obligatoire pour l'Etat, quand même il se serait écarté des règles de son instruction secrète.

8) Vgl. Bonfils-Grah S. 435: „Die beiden Fragen sind in Wirklichkeit eine einzige.“

durch die Unterzeichnung bereits wirksam gewordenen Vertrags durch die Ratifikation. Die „volle Gültigkeit“ des Vertrags hänge von der nachträglichen Genehmigung ab, um dem Auftraggeber die Möglichkeit einer Vergleichung von Instruktion und Erfüllung, eventuell Überschreitung, zu gewähren [9]. Die Ratifikation bedeutet, um Heffter [10] anzuführen, eine Erklärung der Bündigkeit des bereits geschlossenen Vertrags. Diese konstruktionelle Unklarheit wird dann noch durch die Lehre vom doppelten Völkerrecht [11] vermehrt, wonach die Ratifikation als begrifflich nicht notwendig aus dem allgemeinen oder natürlichen Völkerrecht in das positive verwiesen wird, wo sie sich gewohnheitsmässig ausgebildet habe [12].

Dieser Unklarheit in der juristischen Bewertung der Ratifikation entspricht dann die unklare Stellung zur Verweigerungsfrage. Jedenfalls ist die unbedingte Ratifikationsverpflichtung aufgegeben [13]. Sonst aber sind die Meinungen kasuistisch zersplittert. Einen Überblick darüber gibt Bulmerinq S. 257; wir führen nur Heffter an, nach dem die Ratifikation moralisch (!) nicht verweigert werden kann, es sei denn, dass Instruktionsüberschreitung vorliege.

9) So z. B. Maby bei Wurm S. 176.

10) a. a. O. S. 189, fast ebenso Rivier S. 333.

11) z. B. bei G. v. Martens, Wheaton, Mohl.

12) Gegen diese Richtung vgl. Bergbohm, Jurispr. u. Rechtsph. S. 109 ff.: „Das Recht ist wesentlich eins, der Rechtsbegriff ein einheitlicher: indem man zweierlei Recht annimmt, korrumpiert man ihn und begeht eine wissenschaftliche Todsünde.“ G. Meyer S. 54: „Der Begriff des philosophischen Rechts ist überhaupt zu verwerfen.“

13) So schon Bynkershoek 2, 7: . . . sin autem mandatum excesserit . . . optimo iure poterit princeps vel differe ratihabitionem vel plane negare.

„Dass aber die Ratifikation eine wesentliche Form für die legale Wirksamkeit eines Vertrages sei, hat in überzeugender Weise nachgewiesen Wildmann“ [14]). Diese Theorie, zu der sich die namhaftesten Autoritäten bekannten [15]) und die heute unbedingt herrschend ist, verlegt nun den Schwerpunkt des Staatsvertrags in Übereinstimmung mit der Praxis in die Ratifikation. In ihr allein liegt die staatliche Willenserklärung, durch sie „wird erst der völkerrechtliche Vertrag abgeschlossen, durch sie erst im juristischen Sinne perfekt“ [16]). Erschien früher die Ratifikation als ein juristisches Nullum, so verfällt nun die Vereinbarung der Bevollmächtigten dieser Wertung, repräsentiert sich als blosser Vertragsentwurf, als reine Punktation. Gewiss wird in dieser auch heute noch das politische Schwergewicht liegen [17]), und wird der eigentlich juristische Vorgang wie die Sanktion bei den Gesetzen von ausser-juristischen Momenten überschattet, trotzdem bleibt sie das Entscheidende, macht erst sie den Vertrag verbindlich, kurz: sie ist der völkerrechtliche Vertragsabschluss.

Nehmen wir von diesem festen Ausgangspunkte Stellung zu der Frage der Ratifikationsverweigerung, so gibt es nur eine Konsequenz aus der Prämisse, obwohl man sich manchmal sie zu ziehen scheute [18]), nur die Konsequenz: da ein

14) Bulmerinq a. a. O. S. 256. Dass schon Wurm 5 Jahre früher diese Theorie begründet hat, wie Wegmann S. 6 und Naoum S. 15 behaupten, erscheint doch etwas viel gesagt, wenn man bei ihm z. B. liest, die Bezeichnung des von den Unterhändlern unterzeichneten Vertrages als eines „blossen Entwurfs“ sei eine „lose Rede“ (S. 211) oder seine Ausführungen zur Verweigerungsfrage ins Auge fasst.

15) Eine Übersicht gibt Wegmann S. 11.

16) a. a. O. Laband S. 156.

17) Vgl. Laband S. 156.

18) Vgl. Wegmann S. 28.

Vorgang von irgend welcher juristischen Relevanz überhaupt nicht vorliegt, so ist eine Ratifikationspflicht auf keine Weise zu konstruieren. Scharf und richtig wendet sich Seligmann[19]) gegen diese Versuche. Auch der Versuch Wegmanns[20]) auf Grund eines Gewohnheitsrechtes eine solche Verpflichtung zu konstruieren, erscheint als nicht gelungen[21]). Gewiss können „Gründe der Moral, des internationalen Anstandes, der Politik" hier von bestimmendem Einfluss sein — unter diesem Gesichtspunkte wären insbesondere die von Wegmann angezogenen Beispiele zu würdigen — ja, „eine Verweigerung der Ratifikation mag unter Umständen . . . . den Krieg entfesseln. Das alles hat mit juristischer Betrachtungsweise nichts zu tun. Auch eine Privatperson wird dadurch, dass sie einer andern die Aussicht eröffnet, sich mit ihr in ein Vertragsverhältnis einzulassen, Ärgernis erregen, wenn sie ohne triftige Gründe den Vertrag nicht vollzieht; aber dies ist formell ihr Recht" [22]). Versucht noch Wurm dem Journal de la Haye nachzuweisen, dass es an seine in obigem Sinne gehaltenen Ausführungen

---

19) Seligmann a. a. O. S. 32 ff.

20) Wegmann a. a. O. S. 29 ff.

21) Vgl. Nippold S. 125 Anm. 31.; Ullmann S. 266. Eine ausführliche Widerlegung dieses Wegmannschen Gewohnheitsrechts gibt Naoum S. 10 ff., S. 11 sagt er: „Die Aufzählung der Ratifikationsverweigerungsgründe nur seitens des älteren Publizisten bildet kein festes Fundament, um darauf ein Gewohnheitsrecht zu begründen, dieselbe ist vielmehr nur beispielsweise gemacht und wird von den neueren Schriftstellern, vielleicht absichtlich, vermieden." Nicht nur vielleicht, sondern in der gesicherten Erkenntnis des Wesens der Ratifikation.

22) Seligmann S. 26. Vgl. auch Bonfils-Grah S. 435: „Die Verweigerung kann aber nie als Rechtsverletzung aufgefasst werden." Nippold S. 129.

selbst nicht glaube [23]), bezeichnet noch F. v. Martens die bekannten Deduktionen Guizots vom 1. Februar 1843 (que aucun traité n'était conclu et complet avant d'avoir été ratifié . . . le refus de ratification était un droit. Auch Wurm kritisiert Guizot scharf S. 222 ff.) „als jeder Begründung entbehrend“ [24]), so ist mit der juristischen Stellung der Ratifikation doch nichts anderes vereinbar: „Eine Rechtsnorm, die dem noch nicht Gebundenen den Abschluss eines Vertrages anbeföhle, ist juristisch nicht denkbar“ [25]).

Die Vollmacht der Unterhändler stellt lediglich eine Ratifikation in Aussicht, ohne die, wie Bulmerinq [26]) bemerkt, schwerlich eine Verhandlung begonnen würde, aber nicht das Versprechen auf jeden Fall zu ratifizieren.

Hiermit befindet sich denn auch die Praxis in vollster Übereinstimmung. Nur in den seltensten Fällen ward die Ratifikation „für nicht unerlässlich zur Inangriffnahme der Ausführung eines Vertrages erachtet“ schreibt F. v. Martens [27]), und in der Literatur haben wir an dieser Stelle nur das einzige Beispiel der durch die Siege Mehmed Ali's in eine Notlage versetzten Londoner Konferenz finden können, ein Exempel, das Wurm noch dazu als in der „Geschichte der Diplomatie unerhört“ bezeichnet und wobei noch alle Beteiligten ausdrücklich erklärten, kraft besonderer Vollmacht so zu handeln [28]). Andererseits beweisen dies

23) a. a. O. S. 216.

24) Völkerrecht S. 402. Auf derselben Seite: „Die Ansicht, als dürfe man den Verträgen die Ratifikation nach Belieben versagen, ist schwerlich haltbar.“

25) Jellinek, Staatsverträge S. 55.

26) a. a. O. S. 257.

27) a. a. O. S. 398.

28) a. a. O. S. 171—172.

aber auch die immerhin nicht seltenen Ratifikationsverweigerungen [29]).

Aus der Notwendigkeit der Ratifikation ergibt sich dann eigentlich selbstverständlich, dass die Ratifikationsklausel nicht, wie Grotius und seine Richtung annahm, sich als Ausnahme darstellt, sondern, wenn sie nicht ausdrücklich — was Regel — vorbehalten, selbstverständlich stets stillschweigend gilt. Hierin sind sich die hervorragendsten Autoritäten einig [30]).

Gestreift sei kurz noch eine Richtung, die zwar unser Resultat ebenfalls in scharfer Weise fixiert, aber zu ihm durch falsche Schlussfolgerungen geführt wird. Jellinek und der von ihm angeführte Amari (S. 55) sehen in der Ratifikation „eine logische Konsequenz des Begriffes der Souveränität" [31]) und folgern aus der Unmöglichkeit der Teilung der Souveränität die Unmöglichkeit für die Unterhändler, Staatsverträge abzuschliessen. Schon Prestele [32]) hat dies zurückgewiesen, da es sich überhaupt nicht um eine Rechtsübertragung handele, oder, um Seligmann anzuführen: „Es ist hier von keiner Cession die Rede, sondern von einer Delegation" [33]).

Obwohl nun die von uns gegebene Darstellung heute unbedingt herrschend ist, zeichnet sich doch der Sprachgebrauch auch heute noch durch eine grosse Unklarheit aus.

---

29) Nicht ratifizierte Verträge s. bei Wiquefort 2, 15. Wurm 163, Bonfils-Grah 436, F. v. Martens 399 ff., Gessner S. 18.

30) Vgl. Prestele S. 93.

31) Jellinek, Staatsverträge S. 55.

32) a. a. O. S. 6.

33) S. 27 ff.; vgl. auch Wegmann S. 9.

Nicht nur in der Literatur[34]), sondern selbst in Gesetzen nimmt, wie Laband klagt, diese Unklarheit breiten Raum ein und dieser „ganz verwerfliche Sprachgebrauch, der den abschliessenden Vorgang (die Unterzeichnung der Bevollmächtigten) als ‚Abschluss des Vertrages' bezeichnet, hat dazu geführt, zwischen Abschluss und Ratifikation zu unterscheiden"[35]). Dass dieser Sprachgebrauch in direktem Gegensatz zur grundsätzlichen Auffassung des Wesens der Ratifikation steht, braucht nach dem vorigen nur konstatiert zu werden.

§ 4.

Wie vollzieht sich nun aber die Ratifikation, in welchem Akte ist die Genehmigung, Gutheissung des Vertragsentwurfs zu finden? Hier ist zunächst gegenüber einer weit verbreiteten Definition Stellung zu nehmen, nach der die Ratifikation sich als „formelle Annahme des vom Bevollmächtigten vereinbarten Vertrages durch die Staatsgewalt"[1]) darstellt. Im Gegenteil ist eine formelle Ratifikation so wenig durch das Völkerrecht vorgeschrieben[2]), dass sie selbst durch konkludente Handlungen erteilt werden kann[3]).

---

34) z. B. Pradier-Fodéré: La ratification est l'acceptation formelle par le chef de l'Etat du traité conclu par ses plénipotentiaires (S. 767).

35) S. 24. Als Exempel sei angeführt Art. 8 der Präliminarien von Versailles 26. II. 1871: Après la conclusion et la ratification du traité de paix définitif, . . .

1) Haselmann S. 15; so auch Zorn, Staatsrecht.

2) Vgl. Wegmann S. 15.

3) Wegmann S. 19; vgl. Liszt S. 159: „Die völkerrechtliche Willenserklärung ist an eine bestimmte Form nicht gebunden." Über die Möglichkeit stillschweigender Ausführung auch Oppenheim I §§ 510, 511.

Gewöhnlich allerdings vollzieht man die Ratifikation schriftlich, schon wegen der grösseren Sicherheit [4]). Der Text des Vertrages oder manchmal auch nur Anfang und Ende werden in eine Urkunde aufgenommen und diese erhält die Unterschrift des Souveräns mit hinzugefügter Genehmigung, mit Siegel und eventueller Ministergegenzeichnung. Die Unterschriften können beide auf denselben Text gesetzt werden, gewöhnlich aber fertigt jede Partei eine besondere Urkunde aus, welche gewöhnlich innerhalb vorbehaltener Frist nach einem Ratifizierungsverfahren [5]) ausgetauscht werden.

In dieser Ratifikation liegt also der völkerrechtliche Abschluss. Klar erscheint dies aber nur bei der gleichzeitigen Unterzeichnung beider Kontrahenten in einer Urkunde. Bei der doppelten Ausfertigung liegt die Sache aber durchaus nicht so klar, und die meisten Untersuchungen gleiten hier über eine gründliche Stellungnahme hinweg. Als Beispiel sei Rivier angeführt: „Die neuesten Autoren bezeichnen meist als Vertragsabschluss nicht die Unterzeichnung des Vertrages durch die Bevollmächtigten, sondern die Ratifikation, d. h. wohl den Austausch der Ratifikation“ [6]). Es entsteht also die Frage: ist der Vertrag mit der Ratifikation, d. h. der staatlichen Genehmigung, wie sie

4) Über die früher neben die Ratifikation tretende Beschwörung s. Wurm S. 167. Ein Beispiel von 1777, das dieser anführt, nennt Wegmann S. 3 Anm. 6 wohl das letzte. S. auch Bulmerinq S. 256; Rivier S. 338 Anm. 3.

5) S. Bonfils-Grah S. 435. Dort auch über das neue Verfahren der sogenannten „Generalakten“, ein Verfahren, das zuerst bei der Berliner Kongo-Konferenz angewendet wurde. Vgl. auch darüber Ullmann 267. Liszt, 13. Aufl. S. 165.

6) Völkerrecht S. 353 Anm. 1.

sich in der Unterzeichnung des Vertragsinstrumentes dokumentiert, gültig oder liegt nicht die Verpflichtung in etwas ganz anderem, nämlich dem Austausch der Genehmigungsakten.

Was liegt denn eigentlich in der Ratifikation? Wegmann sagt: „Genehmigung des Entwurfs nun, den der eigene Bevollmächtigte ausgearbeitet, und Annahme der gemeinsam ausgearbeiteten Offerte, liegt beides im Akte der Ratifikation: was mein Bevollmächtigter mir im Entwurf unterbreitet, erhebe ich zu meinem souveränen Vertragswillen und akzeptiere auf diese Weise die Offerte des fremden Staates“ [7]); und genau so sagt Nippold: „In der Ratifikation liegt juristisch Annahme der Offerte des anderen Kontrahenten“ [8]). Hier liegt denn doch wohl ein Zurückfallen in die längst überwundenen privatrechtlichen Anschauungen vor. Hier gewinnen auf einmal die Verhandlungen der Bevollmächtigten wieder juristische Bedeutung, ja sollen sich sogar als Offerte des fremden Staates darstellen. Damit wäre zunächst doch die juristische Natur der Offerte als bindenden Vertragsangebotes, wie sie sich auf Grund der modernen Rechtsentwicklung ergibt, unvereinbar. Geht man von der deutschrechtlichen Anschauung der Verpflichtungskraft einseitiger Versprechen aus [9]), wie sie in der Konstruktion der Offerte im ALR. [10]) und BGB. [11]) Annahme fand, so erscheint diese Auffassung ja ohne weiteres haltlos. Aber auch im gemeinen

7) a. a. O. S. 10, 11.
8) a. a. O. S. 124.
9) Vgl. Dernburg, BGB. I S. 434.
10) Vgl. ALR. I 5 §§ 78 ff.
11) §§ 145 ff.

Recht, das ja die Widerruflichkeit der Offerte kennt, wird durch den Antrag „der Urheber in einen Zustand der Gebundenheit versetzt“ [12]) und muss sie daher auch „in bindender Absicht gestellt sein“ [13]). Halten wir aber an der völligen juristischen Irrelevanz der Unterhändlervereinbarungen, des „Vertragselaborats“ wie Stoerk es nennt, fest, so kann man doch unmöglich in diesen Verhandlungen, zu welchen die Staaten ja erst Stellung nehmen sollen, ob das Vereinbarte überhaupt ihren Intentionen entspricht, ob sie geneigt sind eine bindende Erklärung dieses Inhalts abzugeben, eine Offerte erblicken. Erst in der Ratifikation liegt der Wille und die Geneigtheit des Staates einen Vertrag des festgestellten Inhalts zu schliessen. Hier liegt also erst die Offerte. Damit aber gewinnt die Gegenratifikation die Bedeutung des Akzeptes und das Schwergewicht des Vertragsabschlusses rückt aus der einseitigen Unterzeichnung des unverbindlichen Entwurfs in den Akt der Antragsabgabe und Antragsannahme, wie sie sich im Austausch der Ratifikationsurkunden darstellt. „Der Akt, durch welchen der Staat den Vertrag schliesst, ist nicht die Ratifikation, sondern deren Auswechslung; . . . dem Mitkontrahenten gegenüber wird eine Willenserklärung erst dadurch abgegeben, dass ihm das mit der kaiserlichen Unterschrift versehene Instrument überreicht wird“ [14]). Die Willenserklärung, die ratifizierte Urkunde, wird Zug um Zug zu-

12) Regelsberger, Pandekten S. 550.

13) Daselbst S. 547.

14) Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, S. 155. Vgl. auch Laband: Das deutsch-franz. Abkommen vom 4. November 1911 (DJZ. No. 1): „Der Abschluss des Vertrages erfolgt erst durch die Auswechselung der sogen. Ratifikationen“.

gestellt, d. i. ausgetauscht, jeder Teil verhält sich anbietend und annehmend, wie denn auch der Inhalt jeder Offerte zweierlei enthält: den Willen den Gegner zu einem Willensentschluss des bestimmten Inhalts zu veranlassen und andererseits, den Willen sich selbst an diesen Inhalt zu binden. Die beiden Erklärungen müssen sich also genau decken; daher ist eine teilweise Akzeptation oder eine solche unter Abänderungen nach allgemeinen Vertragsgrundsätzen natürlich gar keine Annahme, sondern eine Ablehnung, verbunden mit einem neuen Antrage [15]). Die sogenannte irreguläre Ratifikation vermag also gar keine Rechtswirkung auszuüben. Vielmehr tritt der Vertrag wieder in das Stadium unverbindlicher Unterhandlungen oder völliger Aufgabe.

Wir sehen also, das juristische Schwergewicht liegt im Urkundenaustausch; erst dieser bedeutet die Perfektion des Vertrages, nicht die einseitige Unterzeichnung, die ja möglicherweise vom Gegenkontrahenten gar nicht vollzogen wird und an die nach dieser Auffassung der ratifizierende Staat, wenn auch nur vorläufig, gebunden wäre. Der Sprachgebrauch bezeichnet nun aber sowohl die Unterzeichnung des Entwurfes wie den Austausch als „Ratifikation". So sagt L a b a n d: „Man nennt die Auswechselung dieser Urkunden die Ratifizierung oder Ratifikation des

---

15) Dieser Satz ist zwar im Zivilrecht ausgebildet, aber man kann ihn mit D a m b i t s c h als „für das öffentl. Recht nicht weniger gültig" bezeichnen. (Aus der Natur des Vertrages als „universellen Rechtsinstituts" heraus; vgl. unten.) D a m b i t s c h konstruiert hiermit die Notwendigkeit amendierungsloser Annahmeverpflichtung des Reichstags, S. 298. Natürlich gilt er gerade so sicher für die Regierungen.

Vertrages“ [16]). In diesem letzteren Sinne, aber auch nur in diesem, behauptet sie dann allerdings ihre Stellung als tatsächlicher völkerrechtlicher Vertragsabschluss; denn: „je mehr die neuere Staatenpraxis die juristisch bedeutende Kraft internationaler Abmachungen anerkennt, . . . umso strenger hält dieselbe auch darauf, dass bis zur erfolgten Auswechselung der Ratifikation das Stadium der Unterhandlungen nicht verlassen, die Perfektion nicht erreicht ist“ [17]).

§ 5.

Aus der Festhaltung dieses Momentes als des juristisch erheblichen, muss sich unserer Ansicht nach auch die Stellungnahme zu einem andern viel erörterten Probleme ergeben: die Stellung zur Retrotraktion der Ratifikation. Schon Rayneval behauptete, die Verpflichtung des Staatsvertrags datiere von dem Tag der Auswechselung der Ratifikationen, „aber ohne einen Beweis für diesen seinen Widerspruch — gegen die gemeine Meinung — anzuführen“ [1]). Die Mehrzahl der Schriftsteller hat denn auch behauptet und behauptet es auch noch [2]), dass die Ratifikation rückwirkende Kraft besitze. Ihre Argumente sind folgende: zum grossen Teil stehen diese Schriftsteller auf dem Standpunkt, dass die Unterzeichnung der Bevollmächtigten den Vertrag gültig, wenn auch eventuell noch nicht „vollgültig“ mache; andererseits konstatieren sie ein Gewohnheitsrecht. Gegen den

16) a. a. O. 155.
17) Stoerk S. 523.
1) Wurm S. 170 Anm. 2.
2) Ullmann S. 268 Anm. 5: „Es ist dies die herrschende Meinung“. Eine Übersicht bei Wegmann S. 45.

ersten Grund brauchen wir uns nicht mehr zu wenden. Zum zweiten dürfte es ein solches Gewohnheitsrecht überhaupt nicht geben [3]).

Diese Ansicht ist natürlich für alle, welche die Unerlässlichkeit der Ratifikation betonen, unannehmbar [4]) und mit berechtigter Schärfe hat diesem „als Axiom hingestellten Prinzip" v. Martens [5]) gegenüber ausgeführt: „Ist der Staatsvertrag bis zu seiner Ratifikation nichts mehr als eine blosse Vertragsofferte, die an sich keine rechtsverbindliche Kraft besitzt, so ist es offenbar unmöglich die Geltung vom Moment der Unterfertigung, die für sich allein ja den Vertrag noch obligatorisch machte, zu datieren. Die Gültigkeit jedes Vertrages kann und darf gewiss immer nur vom Augenblick der Ratifikation gerechnet werden" [6]).

Wir halten es für selbstverständlich, dass natürlich diesem Vertrag durch Parteiwillen rückwirkende Kraft, insbesondere eine solche auf den Termin der Abschlussverhandlung der Unterhändler hin, beigelegt werden kann, sodass hier dem Parteiwillen genügender Spielraum bleibt. Ablehnen hingegen müssen wir die Seligmannsche Theorie [7]), die in jedem einzelnen Fall die Parteiabsicht ergründen will. Hält man den Akt der Auswechselung als den

---

3) Wegmann S. 46: „Eine gewohnheitsrechtliche Bildung, die sehr mit Unrecht hier fingiert wird."

4) Vgl. Bonfils-Grah S. 436.

5) a. a. O. S. 403.

6) Zustimmend Ullmann S. 268: „Aus . . . der Bedeutung der Ratifikation für die rechtliche Entstehung des Vertrages ergibt sich, dass diese Wirkungen erst mit dem Datum der Unterzeichnung der Ratifikationsurkunden eintreten können." S. auch Bulmerinq S. 258.

7) a. a. O. S. 38. Ihm schliesst sich Wegmann S. 48 ff. an.

Vertragsabschluss fest, so kann als Grundsatz nur aufgestellt werden, dass von diesem Zeitpunkt an die Rechtswirkungen eintreten. Nur insofern kann man schliesslich in jedem Fall von einer „rückwirkenden Kraft“ [8]) reden, als der Vertrag vom Tage der Unterschrift der Unterhändler datiert, und so führen wir zusammenfassend v. Liszt an: „Mit der erfolgten Genehmigung wird nur die Datierung, nicht aber (von besonderen Vereinbarungen abgesehen) die Wirksamkeit des Vertrages nach dem Tage der Unterzeichnung berechnet“ [9]).

Zum Schlusse sei hier noch angefügt, dass Theorie und Praxis von dieser „solennen Vertragsform“ wie sie Laband [10]) bezeichnet, Ausnahmen machen, die einer Ratifikation nicht bedürfen und wobei also die Urkundenunterzeichnung durch Minister, Gesandte oder andere Bevollmächtigte den Charakter definitiver Vereinbarung haben soll. Richtig hat schon Holtzendorff [11]) den Grund ihrer Exemtion darin gesehen, dass es sich um Angelegenheiten handelt, die durch den Vorbehalt der Ratifikation einen den Absichten der Kontrahenten hinderlichen Aufschub erfahren würden. Hierhin zählt man regelmässig die von Kriegsbefehlshabern abgeschlossenen Waffenstillstände, Kartelle usw., „weil die Ermächtigung zum Abschluss in allendlich gültiger Weise für jene Personen schon in ihrem allgemeinen, ihre Stellung begründendem Commissum gewissermassen als stillschweigende Vollmacht enthalten ist“ [12]). Andererseits hat Laband darauf hingewiesen, dass hierhin auch

8) Wie z. B. Rivier S. 335.
9) a. a. O. S. 162.
10) a. a. O. S. 153.
11) In seiner Enc. 4. Aufl. 1882. Völkerrecht § 43 S. 1225.
12) Bulmerinq a. a. O. S. 256.

Erklärungen verschiedenstaatlicher, koordinierter Behörden zählen, die diese innerhalb ihrer ausschliesslichen Kompetenz abgeben [13]). Die verfassungsmässige Zulässigkeit dieser „nicht solennen Vertragsform“ wird, soweit wir sehen, in der Literatur nur von Zorn bestritten [14]), der sie gegenüber dem präzisen Wortlaute der Reichsverfassung für unzulässig erklärt. Hiermit wird also zugleich die Möglichkeit einer Delegierung des Abschlussrechts verneint. Wir halten diese Ansicht für irrtümlich, da eine Übertragung des verfassungsmässig zugewiesenen Rechts der Ausübung nach möglich erscheint. Auch die Praxis [15]) kennt eine Reihe sowohl genereller Bevollmächtigungen, wie einer Delegation ad hoc. Als Beispiel für ersteres sei die Delegierung des Abschlussrechts mit asiatischen Staaten an den Vizekönig von Indien oder die Generalvollmacht des Gouverneurs von Turkestan erwähnt, zum zweiten die Ratifikation des Grafen Morkow 1801 im Auftrage Alexanders I. [16]).

II. Die Probleme der konstitutionellen Literatur.

§ 6.

Schon in der Einleitung hoben wir hervor, dass wir bei der Behandlung des Themas zwischen der älteren und

13) Laband a. a. O. S. 154.

14) Staatsrecht I S. 508: „Kein anderer Faktor (als der Kaiser) aber ist nach dem Wortlaut der Verfassung berechtigt, Verträge mit fremden Staaten einzugehen.“ Insbesondere s. auch dort Note 27.

15) Selbst für die deutsche Praxis gibt Zorn dies zu: „In der Praxis ist allerdings die Labandsche Ansicht rezipiert.“ S. S. 508 Anm. 27.

16) Vgl. darüber insbes. Martens S. 397/8.

neueren literarischen Behandlung scheiden wollten. Die nun gegebene gedrängte Übersicht der Probleme der früheren Publizistik zeigte, dass der historische Wechsel und die gleichzeitige Vielheit von Ansichten und Lösungen doch hier fast überall zu schlüssigen Resultaten und einer Geschlossenheit literarischer Vertretung führte. Auch war hier eine strenge thematische Beschränkung möglich. Die neuere Literatur hingegen, die wir (nicht ganz genau) als die Literatur des konstitutionellen Staatsrechts zusammenfassen wollen, warf Probleme auf, deren Kompliziertheit und Subtilität in eine Menge gelehrter Erörterungen und Theorien hineinleitet, deren Summe letzten Endes noch zu ziehen ist, deren Erörterungen zum Teil aber auch auf tote Gleise geraten sind[1]).

Dann aber ist hier auch ein Herauslösen der Ratifikation aus dem Ganzen der Staatsverträge nicht möglich, vielmehr folgert ihre Bedeutung konsequent aus der Beantwortung der Grundprobleme der Staatsverträge überhaupt. Ja, schliesslich ist ihre juristische Wertung in letzten Fragen verankert, in Bejahung und Verneinung des Völkerrechts, in Natur und Wesen des Rechts.

So sind wir gezwungen die ganze Spannweite der Lehre von den Staatsverträgen kurz zu überblicken um eventuell die Resultate zu einer Modifikation der obigen Darstellung heranzuziehen.

---

1) So insbesondere hinsichtlich der Mitwirkung gesetzgebender Körperschaften; vgl. Riess S. 1: „Neuerdings scheint dies Problem an einem Punkt angelangt zu sein, an dem es ein Vorwärts nicht mehr gibt". Zorn S. 507: „Der in resultatlosem Streite viel umstrittene Art. 11." Laband S. 142: „Bei der Unklarheit des Ausdrucks (Art. 11) nicht zu entscheiden."

Wir haben in unseren Erörterungen ständig den Staatsvertrag begrifflich als Rechtsgeschäft behandelt und bereits weitgehende Konsequenzen aus der Vertragsnatur abgeleitet. Doch unsere Grundlage wird selbst zum Problem, wird mitergriffen von jener Beweisführung, die mit der Rechtsnatur des Völkerrechts überhaupt, natürlich auch die aller Teile negiert.

Das alte Naturrecht, in dessen enger Liierung das Völkerrecht zuerst wissenschaftlich auftrat, und das nach einem Worte Jellineks in den Systemen des Völkerrechts seine Orgien feierte[2], hat die Konsequenzen, die sich aus seiner Auffassung der Staatsgewalt und ihrer logisch unmöglichen Selbstbindung ergaben, für das Völkerrecht nicht mit solcher Schärfe gezogen, mit der jene Publizistik für das innere Staatsrecht die Folgerungen des Souveränitätsbegriffs aussprach[3]. Auch ist ihre Stellungsnahme eine sehr unklare wie denn J. J. Moser[4]) sagt: „Und bei denen Streitigkeiten derer Gelehrten, wegen der Existenz und der Verbindlichkeit eines Völkerrechts laufft teils viel Missverstand, teils Unerkenntnis dessen, was zwischen den europäischen Souveränen und Nationen üblich ist, mit unter."

Dagegen datiert die heutige Völkerrechtsverneinung erst von Hegel, für den der objektive Geist, der Staat, die absolute Erdenmacht darstellt, und in dessen System sich das

2) Vgl. System S. 297.

3) Vgl. bei Jellinek, Staatenverträge S. 10 ff. Bodin: comme dit la loy: Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit; Hobbes: Ex quo constat legibus civilibus non teneri ipsam civitatem. . . Neque obligari potest civitas civi. Vgl. dort auch Rousseau.

4) Grundsätze d. jetzt üblichen europäischen Völkerrechts in Friedenszeiten, 1777, Vorbereitung § 3.

Völkerrecht seine Existenz nur in der Bedeutung eines äusseren Staatsrechts rettete. In der Folgezeit vielfach vertreten [5]), wird diese Richtung heute nur noch durch wenige Theoretiker repräsentiert [6]). Für unsere Betrachtung genügt es auf Ph. Zorns Ausführungen einzugehen, der aus dieser Völkerrechtsverneinung die weitesten Folgerungen für die juristische Vertragsnatur und die Ratifikationswertung gezogen hat [7]). „Staatsverträge als solche haben gar keinen juristischen Charakter, da es sich bei denselben nicht um Befehle des Staates an die Untertanen, sondern um Verabredungen von Staat zu Staat handelt, und da von einem Zwangsschutz bei solchen Verabredungen nicht die Rede sein kann“ [8]). „Staatsverträge können begrifflich niemals Rechtsgeschäfte sein, weil es solche auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts überhaupt nicht gibt“ [9]). Eine Kritik dieser grundlegenden Sätze kann hier nicht versucht werden [10]), da sie sich als blosse Konsequenzen der Zornschen Völkerrechtsverneinung darstellen und also auch in ihrer Grundlage angegriffen werden müssten. Wir nehmen aber die Möglichkeit staatlicher Selbstbindung als „feststehendes Ergebnis der neueren Staatsrechtsentwicklung“ [11]) und

5) Genannt seien Lasson, Westlake, Lorimer, Held, Seydel, Hagens, Ph. Zorn.

6) v. Liszt S. 8.

7) Tübinger Zeitschrift f. d. gesamten St.W. 1880 S. 1 ff. Staatsrecht II, 1. Aufl. 1883 S. 421. Staatsr. I, 2. Aufl. 1895 S. 495 ff.

8) Staatsrecht I S. 497.

9) Staatsrecht I S. 499 Anm. 6.

10) Vgl. aber darüber Seligmann S. 134 ff., Wegmann S. 67 ff.

11) Stoerk a. a. O. S. 516.

pflichten durchaus den Worten Radnitzky's bei, dass die Erkenntnis, dass der Staat an die von ihm mit seinesgleichen abgeschlossenen Verträge in genau derselben Weise gebunden ist, wie an die von ihm erlassenen Gesetze, ein unverlierbares Besitztum der Wissenschaft darstellt [12]).

Über den Rahmen dieser Arbeit geht also eine Kritik dieser Zorn'schen Sätze hinaus [13]). Es sei nur auf seinen

---

12) Radnitzky a. a. O. S. 55.

13) Eine kurze Übersicht der Gründe, die zur Bejahung des Völkerrechts führen — also die Widerlegung der Zorn schen Deduktionen enthalten — sei hier versucht:

a) Es gibt eine Möglichkeit rechtlicher Selbstbindung. Alles Recht fusst in einer solchen staatlichen Selbstbindung. In jedem Gesetz ist das Moment staatlicher Selbstverpflichtung enthalten. Jellinek: Staatenverträge. Allgemeine Staatslehre S. 331 ff.

b) Auf der Basis staatlicher Selbstverpflichtung beruht nicht nur das Völkerrecht, sondern auch das Staatsrecht, aus dem sich andernfalls nur vermöge einer „Fiktion" (vgl. Bornhak, preuss. St. 73, „Lediglich vermöge dieser Fiktion ...") die staatliche Gebundenheit ableiten liesse. Dazu Stoerk S. 516.

c) Die angeblichen Mängel des Völkerrechts betreffen nicht die Rechtsnatur.

   1. Der Zwang (vgl. oben Zorn!) ist kein Charakteristikum des Rechts. Bierling, Kritik I S. 139. Martens S. 8 ff. Bergbohm. Jellinek S. 34: „Die staatliche Selbstverpflichtung kennt (hier im Sinne: kann nicht erkennen) keinen Zwang und auch keinen Richter." Andererseits liegt aber auch ein gewisser Zwang vor: „Wer wollte es bestreiten, dass die Völkerrechtsgemeinschaft die Kraft hat, ein widerstehendes Mitglied zur Erfüllung seiner Rechtspflicht zu zwingen." Liszt S. 9. Hierhin gehört auch die schon von Kaltenborn herangezogene Macht der öffentlichen Meinung.
   2. Der Mangel eines Gesetzgebers ist nicht vorhanden. — Der Staatswille stets Quelle allen Rechts. Die Summe

Ratifikationsbegriff hier kurz eingegangen. In seinem Aufsatze: „Die deutschen Staatsverträge“ [14]) bezeichnete er die Ratifikation bei Staatsverträgen als genau den gleichen Akt, wie die Sanktion bei Gesetzen. Doch schrieb er diesem Akt noch eine andere Bedeutung zu: „Sie enthält einmal nach aussen, dem andern Kontrahenten gegenüber, die feierliche Versicherung, dass der vereinbarte Vertragsentwurf den Rechtscharakter empfangen habe und zweitens nach innen den Recht konstituierenden Imperativ“[15]). Da die Ratifikation dem Kaiser zukommt, so folgerte er, dass also bei Staatsverträgen der Kaiser die Sanktion kraft Spezialrechts erteile und kraft dieses Spezialrechts des Art. 11 sie natürlich auch verweigern könne. Nach den Ausführungen Jellinek's, dass die Ratifikation bei Verträgen vor-

---

der Staatswillen, der Kollektivwille, Schöpfer des Völkerrechts. Möglichkeit einer Rechtssetzung nicht nur in den innerstaatlichen Formen von Gesetz und Verordnung, sondern auch in der Form des Vertrags. Am eingehendsten Nippold S. 30 ff.; Liszt S. 7, Ullmann S. 17.

3. Mangel eines Richters — auch dieser nicht notwendig zum Rechtsbegriff — Martens S. 13: „Wenn also das blosse Dasein eines Gesetzes an und für sich noch nicht im Stande ist, die Herrschaft des Gesetzes zu gewährleisten, so involviert folglich auch der Mangel desselben durchaus nicht die Deficienz allen Rechts. — Das Recht existiert vor dem Richter und hat unabhängig von diesem objektive Realität.“ Weiter Bergbohm. Doch sind tatsächlich auch schon solche richterlichen Organe vorhanden. Die Gründe für ihre langsame Bildung liegen eben in der „streng genossenschaftlichen (s. unter 2) Organisierung der Völkerrechtsgemeinschaft“, Liszt S. 7.

14) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft S. 25, 30 ff.

15) Vgl. a. a. O. S. 30 u. 37 ff.

komme, die sich nur an die Staaten richten, bei denen also gar keine Staatsangehörigen denkbar seien, an die sich der Imperativ wenden könne (Beispiel der Reblauskonvention von 1878 [16]), und dem Einwurf Labands, dass ein Versprechen doch überhaupt keinen Imperativ darstellen könne [17]), erkannte Zorn seine Identifizierung als „nicht haltbar" an [18]). Die grundsätzliche Auffassung Zorn's von den Staatsverträgen ward hierdurch allerdings nicht berührt, ihre Kritik fällt eben in die Kritik der Grundfragen zurück [19]). So hat er denn in der zweiten Auflage seines Staatsrechts auch nur die Ratifikationskonstruktion einer Modifikation unterzogen.

„Der Staatsvertrag als solcher reicht nicht bis in die Sphäre des Rechtes hinein, sondern ist ein Bestandteil des Moralgebietes . . . Der Vertrag gewinnt jedoch den Rechtscharakter dadurch, dass die zwischenstaaatliche Vereinbarung zum Gesetz erhoben wird" [20]). Der Staatsvertrag stellt also gar kein juristisches Specificum dar, sondern eine blosse rechtlich irrelevante Motivierung der staatlichen Rechtsetzung durch Gesetz oder Verordnung. Die juristische

---

16) Vgl. Staatenverträge S. 55.

17) a. a. O. S. 132.

18) Staatsr. I 2. Aufl. S. 506 Anm. 23, s. auch 498 Anm. 5 in fine.

19) Zorn merkt zu dem kurzen Eingehen Labands auf seine These an: „Gegen meine grundsätzliche Auffassung bringt Laband nichts vor, lehnt sie aber ab" (499). Für Laband fiel augenscheinlich hier die Kritik mit der Grundlagenkritik zusammen, die auch ausserhalb des Rahmens seiner staatsrechtlichen Erörterungen liegt. Wie er denn auch den einzigen Punkt seiner Kritik einleitet: „Man mag über die Konstruktion des Völkerrechts denken wie man will . . ."

20) Staatsrecht I S. 498.

Natur des Staatsvertrages ist die gleiche wie die des Staatsgesetzes und muss sich also auch unter die allgemeine Lehre von den Staatsgesetzen subsumieren lassen. Dies tut Zorn denn auch [21]. Die Sanktion schreibt er nun auch hier dem Bundesrat zu, während ihm der Begriff der Ratifikation augenscheinlich Schwierigkeiten bereitet. In einer Anmerkung bemerkt er, es herrsche über ihn keineswegs Einverständnis [22]. Diese Ratifikation kommt also zu den Mehrheitsbeschlüssen des Bundesrats und Reichstags als die Besonderheit bei den Vertragsgesetzen noch hinzu, und Zorn definiert sie nun als „die formelle Erklärung des Staatsoberhaupts gegenüber dem andern Kontrahenten, dass der Staatsvertrag der getroffenen Vereinbarung gemäss den Rechtscharakter empfangen habe.“ Er erwähnt dann noch, dass durch den gleichzeitgen Urkundenaustausch das gleichzeitige Inkrafttreten in beiden Staaten gesichert werde [23]. Uns scheint nun dieser besondere „Rechtsakt“, in dem die besondere verfassungsrechtliche Beteiligung des Kaisers bei den Staatsverträgen liegen soll, juristisch ziemlich bedeutungslos zu sein. Repräsentiert sie sich als eine Erklärung, dass der Vertrag in „Rechtskraft getreten sei“, und wenn andererseits die Rechtskraft des Vertrages nur in seiner Gestzesnatur beruht, so ist ja alles bereits fertig, die Ratifikation steht dort vor einem fait accompli, das Gesetz ist da und wie nun die Anzeige dieses Gesetzes, die Erklärung dieses Faktums, sich als notwendiger Rechtsakt im

21) Vgl. Heilborn, „D. Staatsvertr. als Staatsges. S. 148: „Laband u. Zorn konstruieren d. Entstehung d. Vertragsgesetzes genau so, wie die des gewöhnlichen Reichsgesetzes.“

22) Staatsrecht I 506 Anm. 24.

23) a. a. O. 507.

Entstehen des Staatsvertrags oder des Vertragsgesetzes darstellen soll, ist nicht ersichtlich. Wo liegt denn hier der Inhalt dieses „verfassungsmässigen Recht des Kaisers“ [24]), wenn es sich in der deklaratorischen Bedeutung einer Anzeigenübermittlung ausdrückt? Z o r n erwähnt hier nur, dass die Ratifikation nichtig wäre, wenn sie ohne die Zustimmung oder wider den Willen von Bundesrat und Reichstag erteilt würde [25]). Aber er beantwortet vor allem die Frage nicht, die hier aufgeworfen werden muss: liegt hier tatsächlich ein Recht vor, oder anders ausgedrückt: kann der Kaiser die Ratifikation verweigern und hat diese Weigerung etwelche Bedeutung [26]). In der ersten Auflage ist diese Frage ja aus dem kaiserlichen Sanktionsrecht heraus beantwortet. Die zweite sagt darüber nichts. Doch ergibt die Konsequenz des Gedankenganges, dass von einer Verweigerung, einem Vetorechte des Kaisers [27]) keine Rede sein kann. So charakterisiert sich der Staatsvertrag juristisch denn rein als Staatsgestz und regelt sich in seinem Zustandekommen einfach nach den Erfordernissen des Art. 5 RV. In dieser Theorie erscheint uns für die Rechtsnatur der Ratifikation kein Raum.

---

24) a. a. O. 507.

25) a. a. O. 510.

26) Mit Recht stellt auch H e i l b o r n : Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, zu der unklaren Definition seine Fragen: „Das Vertragsgesetz hat bereits Rechtscharakter empfangen, i s t s c h o n in Rechtskraft getreten: dann wurde es wohl vor der Ratifikation ausgefertigt und verkündet? oder diese Handlungen müssen wenigstens unter allen Umständen vorgenommen werden oder nicht?“

27) Eine Antwort liegt schliesslich schon in Staatsrecht I S. 506, wo dem Bundesrat die Sanktion zugewiesen wird: „Der positive Akt der Sanktion, welcher zugleich das negative Recht des V e t o s einschliesst.“

Wir sehen uns an dieser Stelle zu einer Modifizierung der Resultate unseres ersten Teiles nicht veranlasst. Wir betrachten auch weiterhin die Staatsverträge als die bindenden übereinstimmenden Willenserklärungen mehrerer Staaten [28]), die ihre verbindliche Kraft in der Willensbeschränkung der kontrahierenden Staaten finden, und sehen nach wie vor den Rechtscharakter der Ratifikation in der Abgabe der übereinstimmenden Erklärungen, also in ihrer Stellung als „Vertragsabschluss" [29]).

§ 7.

Gehen wir nun zu der Frage über, wen denn dieser Vertragsabschluss eigentlich verpflichtet.

Verpflichtet werden kann nur der, der sich binden will, und binden wollen kann sich nur das Rechtssubjekt. Wer ist nun der Träger der völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit, mit anderen Worten: wer kann völkerrechtlich Rechte haben.

---

28) Aus dieser Erkenntnis, dass es sich um ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, einen Vertrag, handelt, ergibt sich natürlich nicht eine Anwendung der privatrechtlichen Vertragsrechtssätze analogerweise. Der Vertrag ist vielmehr ein „universelles Rechtsinstitut" (vgl. Unger: System des österr. Privatrechts § 83), das seine berechtigten Eigenheiten auf den verschiedenen Rechtsgebieten durch die Verschiedenheit der zu regelnden Verhältnisse und der abschliessenden Subjekte erhält. S. auch Nippold S. 33 ff., Jellinek S. 50, 51.

29) Für unsere Betrachtung kommt die Frage, ob es unter den Verträgen zwei Klassen gibt, obligatorische und eine besondere Kategorie von rechtsetzenden Verträgen — auch pacta instar legis, Vereinbarungen und „Gesamtsakte" (Kuntze) genannt —, nicht in Betracht, da sich hieraus für den Abschluss keine Verschiedenheit ergibt. Vgl. dazu Bergbohm S. 77 ff., Nippold S. 92 ff., Tezner, System d. öffentl. Rechte (bei Grünhut XXI) S. 168 ff., Radnitzky S. 56. Anderer Ansicht z. B. Geffken, Problem des Völkerrechts S. 233, Seligmann S. 14.

Rechte begründen, Ansprüche erheben [1]. Die Antwort darauf lautet: Nur die Staaten [2]. Aus dieser Kontrahentenstellung des Staates folgt aber für uns weiter, dass die Staatsverträge auch nur Rechte und Pflichten unter diesen setzen. Es sind eben „Rechtsgeschäfte, durch welche nur die Kontrahenten gegen einander Ansprüche und Verpflichtungen begründen" [3]. Gegen diese grundlegende und heute durchaus herrschende Anschauung [4]) erhebt sich denn auch nur vereinzelter Widerspruch [5].

Man folgert daraus, dass die Staatsverträge objektives Recht schafften, eine unmittelbare Bildung der Untertanen [6]),

---

1) Vgl. Heilborn: System 63.

2) Während die herrschende Meinung die Souveränität als wesentliches Element aus dem Staatsbegriff ausgeschieden hat und sie nur noch für ein „Merkmal der vollkommenen Staatsgewalt" (Gerber) hält, leitet das Völkerrecht die Handlungsfähigkeit aus der Souveränität her. „Die Fähigkeit, Verträge zu schliessen, ist Ausfluss der Souveränität", Liszt S. 161. Nur „vollkommen souveräne Staaten können sie vereinbaren"; Martens 393: „Die Völkerrechtspersönlichkeit ist also kein wesentliches Erfordernis des Staatsbegriffes"; Geffken, Grundriss der Staatsrechtsvorlesung S. 5. Hiernach fehlt also nicht nur den sogen. „halb (!) souveränen Staaten", sondern auch z. B. den Einzelstaaten des Bundesstaats die Fähigkeit, Verträge zu schliessen. Es würde sich also bei ihnen nicht um eine Beschränkung der Vertragsfähigkeit, sondern erst um eine positive Zubilligung einer gewissen Befähigung handeln. Wir können darauf, wie auf den Umfang dieser Beschränkungen nicht eingehen. Vgl. auch Ullmann S. 255. Für das deutsche Recht vgl. Pröbst, Hubrich im Handbuch der Politik I S. 81 f.

3) Laband S. 126.

4) Laband S. 157 Anm. 2: „Es herrscht hierüber in der neueren Literatur eine fast vollkommene Übereinstimmung."

5) Liszt führt S. 44 A 2 Fiore, Heffter, Martens, Kaufmann, Kohler an.

6) So Kaufmann, Rechtskraft des internationalen Rechts S. 30.

so dass hier also die Ratifikation nicht nur eine staatenverpflichtende Wirkung ausübt, sondern eine der Sanktion identische Bedeutung gegenüber den Staatsbürgern erlangen würde. Hier wird also die Spaltung in völkerrechtliche Gültigkeit und staatsrechtliche Wirksamkeit vollkommen geleugnet. So suchte Leoni aus der rechtlichen Natur des Staates und dem Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt [7]) die logische Unmöglichkeit einer solchen Trennung darzutun. Im Anschluss an Ungers [8]) bekannten Satz, dass sich die Gültigkeit nicht spalten lasse und ein Vertrag nicht nach aussen gültig und innen ungültig sein könne [9]), kommt er dahin, dass der Staat als einheitliche Bildung durch die völkerrechtliche Verpflichtung des Ganzen auch die einzelnen Glieder gebunden habe. „Eine Verpflichtung, welcher der Staat unterliegt, ergreift alle Teile desselben" und so stellt er konsequent neben Gesetz und Verordnung den Staatsvertrag als Quelle des Landesrechts [10]). In anregender Weise hat auch Stoerk diesen Gedankengang durchgeführt. Er meint: da die Normen des zwischenstaatlichen Verkehrs nur als „habituelles Sichgebunden-fühlen" denkbar seien, so wäre die Annahme eines existierenden Vertrages ohne Wirksamkeit widerspruchsvoll [11]). Entweder wirke der Vertrag aus sich selber heraus als staatliche Willensbildung oder ihm fehle jede normierende Kraft und bestenfalls werde er zum äusseren Anlass einer Parallelgesetzgebung [12]). Die durch

7) Vgl. a. a. O. S. 504.

8) Über die Missverständlichkeit dieses Satzes vgl. Seligmann S. 115 ff.

9) Vgl. Unger a. a. O. S. 355.

10) Vgl. a. a. O. S. 505/6.

11) a. a. O. S. 525.

12) a. a. O. S. 526.

das Staatsoberhaupt namens des Staates ausgesprochene Willensbildung — also die Ratifikation! — bindet nach ihm nach vorhergegangener Publikation jeden den es angehe [13]), und wäre demnach auch das preussisch-deutsche Verfahren blosser Publikation, das Laband so rügt [14]), durchaus in Richtigkeit. Gegen diese Auffassung muss folgendes eingewendet werden: Das Wesen des Staates als einer korporativen Peron besteht doch gerade darin, dass er Träger von Rechten und Pflichten sein kann, die sich mit denen seiner Angehörigen nicht decken [15]). Schon oben erwähnten wir Verträge, die sich nur an die Staatsgewalt wenden, mit denen also die Staatsangehörigen gar nichts zu tun haben [16]); dann gibt es solche, die nicht einmal veröffentlicht werden, von denen die Untertanen also gar nichts erfahren und die doch den Staat verpflichten [17]). Die gesetzliche Verpflichtung der Untertanen beruht stets auf einem Befehlsakt der Staatsgewalt. Dem andern Kontrahenten gegenüber verpflichtet sich allerdings in den meisten Fällen der Staat zu einem Tätigwerden, aber dies Tätigwerden stellt sich dann juristisch bereits als blosse Erfüllung des Vertragsinhalts dar. Dass die interne Wirksamkeit der Externen gegenüber ein durchaus selbständiges Dasein hat, zeigen insbesondere Beispiele, wie sie Seligmann anführt: Es kann der Vertragsentwurf bereits staatsrechtlich eingeführt sein, bevor der Vertrag überhaupt ratifiziert, d. h. abgeschlossen ist, und ein Staat kann ja trotz Nichterfüllung von der andern Seite

13) a. a. O. S. 527.
14) a. a. O. S. 131.
15) Vgl. auch Seligmann S. 57.
16) Vgl. im Text S. 35 oben.
17) Vgl. Laband a. a. O. S. 128.

doch den vertragsmäsigen Befehl erlassen[18]. Auch der Einwurf G. Meyers gegen Kaufmann gehört hierher, dass eine solche Verpflichtung der Untertanen die Ausübung von Herrschaftsrechten voraussetzt, welche nur dem eigenen Staat über seine Untertanen zustehen[19]. Vor allem scheinen uns noch die Ausführungen Heilborns[20] durchschlagend zu sein: die Einzelindividuen müssten, wenn ihnen anders aus den Staatsverträgen völkerrechtliche Rechte erwüchsen, doch über dieselben verfügen, sie vor allem geltend machen können. Der Untertan vermag aber eine solche Erfüllung nicht zu fordern und „behandelt ein durch Staatsvertrag gebundener Staat einen Angehörigen seines Mitkontrahenten vertragswidrig, so kann der Verletzte nur seinen Heimatsstaat um Schutz bitten. . . . Zu einem völkerrechtlichen Verfahren führt die Angelegenheit erst dann, wenn sich der Heimatsstaat des Verletzten annimmt. Eine völkerrechtliche Pflicht dazu besteht für ihn nicht, vielleicht aber eine staatsrechtliche“[21].

Diese Trennung in völkerrechtliche und staatsrechtliche Wirkungen stellt sich also durchaus nicht als eine logische contradictio in adjecto dar, als eine höchstens den Anforderungen einer systematischen Prüfung dienliche Zerschlagung

---

18) S. Seligmann S. 14.

19) Vgl. G. Meyer, Staatsrecht S. 695 Anm. 2.

20) System S. 68.

21) System S. 70. — Etwas anderes ist, ob nicht in Zukunft auch Privatpersonen als Rechtssubjekte des Völkerrechts auftreten können. Der Art. 4 des — noch nicht genehmigten — internationalen Priesenabkommens der 2. Haager Konferenz gibt neutralen Privatpersonen, ja unter Umständen selbst Staatsangehörigen der feindlichen Macht, das Recht zur Einlegung des Rekurses.

der Vertragswirksamkeit [22]), sondern wird im Gegenteil durch theoretische wie praktische Gründe gestützt. Der staatliche Gesetzesbefehl verhält sich zum Staatsvertrag als reine Erfüllung. Die möglichen Formen dieses Befehles selbst, ob Ausführungsgestz oder ganze Vertragspublikation und die sich daran knüpfenden Fragen gehören hier nicht mehr her [23]). Staatsrechtlich kommt es einzig und allein auf diesen von der Staatsgewalt erlassenen Befehl an [24]), und dass sich dieser Befehl an einen Staatsvertrag anknüpft „ändert für das innere Staatsrecht die Natur jener Rechtsnormen nicht" [25]).

Praktisch sehen wir denn am schärfsten die prinzipielle Trennung durchgeführt in den Staaten, in denen das englische Vertragssystem herrscht. Die englische Praxis kennt einige Fälle, die den Unterschied eklatant herausstellen. In den durch den Alabamafall hervorgerufenen Verhandlungen erklärte Lord Russel gegenüber dem amerikanischen Gesandten die Schiffsausrüstung auf britischem Gebiet allerdings für „vollständig widerrechtlich und offenbar beleidigend für die britische Krone", das englische Gesetz aber für unzureichend dieselbe zu verhindern; und der Bericht der Revisionskommission für die Neutralitätsgesetze von 1867 erklärte: erst die Annahme der vorgeschlagenen Bedingungen bringe das nationale Recht „in Einklang mit Ew. Majestät internationalen Verpflichtungen" [26]). In der

---

22) Vgl. Stoerk S. 525.

23) Vgl. darüber Laband S. 129, G. Meyer, In den Annalen 1878 S. 380; Heilborn, Der Staatsvertrag usw.

24) Vgl. Laband S. 128.

25) Thudichum S. 91.

26) S. Geffken, Das Problem des Völkerrechts S. 236, dort auch ein Beispiel des Zollvereins.

englischen Literatur denn auch fast gänzlich unbestritten [27]) erkannte auch der kontinentale Konstitutionalismus diese Trennung an und für sich an. Auch das Zivilrecht zieht aus dieser Erkenntnis die Konsequenzen. Sehr klar sprechen die Protokolle [28]) für die 2. Lesung des BGB. es aus, dass die „Staatsverträge ihre verbindliche Kraft nach innen und damit den Charakter objektiven Rechts erst durch ihre Publikation als Gesetz erhalten, und unbeschadet der obligatorischen Bindung des Staats nach aussen dieses Charakters durch ein späteres Gesetz wieder entkleidet werden können" [29]); oder: „an sich kommt den in Landesstaatsverträgen enthaltenen Rechtssätzen einem Reichsgesetz gegenüber keine grössere Kraft zu, als den landesgesetzlichen Vorschriften" [30]). Demgegenüber sprechen sich allerdings zwei Reichsgerichtsentscheidungen, beide des 6. Senats, dahin aus: „Rechtsnormen, welche in Staatsverträgen enthalten sind, beruhen nicht wie die Landesgesetze auf einer Verfügung der gesetzgebenden Gewalt sondern auf der Willenseinigung der vertragschliessenden Staaten." Staatsverträge seien mehr als Landesgesetze und seien auch nicht unter dem Ausdruck Landesgesetze einzubegreifen [31]). Hiergegen steht jedoch auch eine Erkenntnis, welche sich durchaus der obigen Ausführung anschliesst, und wonach Staats-

---

27) Darüber u. a. Gneist S. 344, Seligmann S. 70, Meyer. Eine Ausnahme macht Bentham.

28) Die Motive Bd. 1 S. 2 scheiden die ganze Frage für das BGB. aus.

29) Protokolle B. VI S. 563.

30) Protokolle B. VI S. 366.

31) ERGZ. Bd. 24 S. 13/14. Die andere Entscheidung ERGZ. Bd. 26 S. 128 sagt, dass Staatsverträge durch Änderung der Gesetzgebung des einen Vertragsstaats nicht berührt werden.

verträge, soweit sie in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen, auch durch die Gesetzgebung wieder abgeändert werden können [32]). „Auch in einigen andern Entscheidungen scheint das deutsche Reichsgericht, ohne sich bestimmter darüber auszusprechen, doch immerhin von der Annahme auszugehen, dass die Bestimmungen eines Staatsvertrags durch ein späteres Gesetz im Inland rechtswirksam geändert werden können“ [33]). Erwähnt seien hier auch noch ein Urteil des preussischen Oberverwaltungsgerichts [34]) und der ersten Zivilkammer des Landgerichts Metz in diesem Sinne [35]).

Wir müssen nach alledem daran festhalten, dass die Ratifikation eine rein völkerrechtliche Verpflichtung herstellt, dass ihr hingegen eine unmittelbare Bedeutung für die innerstaatliche Rechtsordnung, die Bindung der Untertanen, nicht zugestanden werden kann.

§ 8.

Wir kommen nun zu der Frage, wer denn eigentlich die völkerrechtlichen Verträge abschliesst.

Gehen wir wieder davon aus, dass natürlich nur völkerrechtliche Rechtssubjekte, also nur die Staaten, als Kontrahenten in Frage kommen können, so ergibt sich die einfache Antwort: nur die Staaten [1]) sind abschlussberechtigt. Nur

32) Entsch. d. deutsch. Reichsger. in Strafs. Bd. IV S. 274.
33) Kaufmann, Rechtskraft d. internat. Rechts S. 76/77.
34) Entsch. Bd. VI S. 34 ff.
35) Vom 20. September 1887.

1) Über Ungenauigkeiten in diesem Punkte s. Seligmann S. 1: „Die Völkerrechtslehrer haben in diesem Punkte eine irrtümliche oder ungenaue Ausdrucksweise.“ Er wendet sich gegen die

das sind Staatsverträge, bei denen sämtliche Kontrahenten Staaten sind, während Verträge des Staats mit Privaten, Privatverträge der Staatsoberhäupter, solche mit Depossedierten und schliesslich noch die Konkordate [2]) keine Staatsverträge sind, also für die Lehre vom völkerrechtlichen Abschluss gänzlich ausfallen.

Nur Staaten sind Rechtssubjekte. Diese Personeneigenschaft begreift aber nichts weiter in sich als die Rechtsfähigkeit, die Fähigkeit Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Die Handlungsfähigkeit, d. h. die Möglichkeit über diese Rechte zu verfügen, muss dem Staat als juristischer Person wie den Korporationen des Privatrechts erst beigelegt werden [3]). Es entsteht also nun die Frage: wer schliesst für die Staaten die Staatsverträge ab? Wer ratifiziert, denn das ist „der Moment in dem gesamten Vorgang, in welchem die Frage der Legitimation zum Vertragsabschluss von entscheidender Bedeutung wird" [4]).

Ehe wir aber diese Frage beantworten, müssen wir zunächst an eine Vorfrage herantreten: Wo ist denn diese Antwort überhaupt zu suchen, auf völkerrechtlichem oder staatsrechtlichen Gebiete? Gerade als die Frage nach der so-

---

Bezeichnung der „Völker" und „Nationen" als Kontrahenten. — Es muss insbesondere der Versuch Mancinis und Mamianis, die Nation im ethnographischen Sinne zum Ausgangspunkt des Völkerrechts zu machen, abgelehnt werden.

2) Den Konkordaten fehlt die Vertragsqualität sowohl nach der Legal- (s. Zorn, Kirchenrecht S. 431 ff.) als der Privilegientheorie (s. darüber Sägmüller, Lehrbuch des kath. Kirchenr. S. 84). Hingegen betrachtet die Vertragstheorie sie als eine besondere Kategorie völkerrechtlicher Verträge (vgl. Stutz, Kirchenrecht § 56 bei Holtzendorf; Friedberg, Kirchenr.).

3) Vgl. Seligmann S. 1.

4) Ullmann S. 257.

genannten völkerrechtlichen Legitimation in den Brennpunkt des Interesses trat, wurde die auf diesem Grenzgebiete so wichtige Scheidung der staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen ziemlich aus dem Auge gelassen. Die völkerrechtliche Frage wurde staatsrechtlich beantwortet und umgekehrt. Es ist Tezners Verdienst[5]), hier auf eine scharfe Kompetenzabgrenzung gedrungen zu haben.

Bejaht man grundsätzlich die Rechtsnatur des Völkerrechts, so ergibt sich auch notwendig die Frage: gibt es eine völkerrechtliche Bestimmung über die Legitimation zum Vertragsabschluss. Gegenüber Gneists Satz von der normalen Prärogative der Krone wies E. Meier überzeugend nach, dass ein solcher Rechtssatz nie vorhanden gewesen sei, dass vielmehr die Völkerrechtsliteratur stets diese Frage ins Staatrecht verwiesen habe[6]). Das Resultat seiner Untersuchung fasst er so: „Zum Vertragsabschlusse wird nach Völkerrecht nichts weiter gefordert, als dass dasjenige Organ, welches nach dem Staatsrecht jedes einzelnen Landes als kompetent erscheint, den Abschluss vorgenommen habe“[7]). Es ist nicht zu verkennen, dass hier die völkerrechtliche Frage der Beantwortung durch das Staatsrecht unterstellt wird. Demgegenüber führt Tezner aus, dass das positive Verfassungsrecht, welches sich doch immer mit der Bildung des einzelstaatlichen Willens befasst, nichts über die Voraussetzung und die Gültigkeit der zweiseitigen Rechtsgeschäfte aussagen könne und er formuliert: „Das positive Staatsrecht mag immerhin intendieren, etwas dar-

5) Vgl. Nippold S. 77, Heilborn, System S. 161.
6) a. a. O. S. 91—100.
7) a. a. O. S. 100.

über auszusagen, wann ein Vertrag des Staates, für den es gilt, nach Völkerrecht gültig abgeschlossen sei. Richtig ist die Aussage doch nur in dem Umfange, als sie durch das Völkerrecht akzeptiert wird“ [8]).

§ 9.

Einen Versuch, die völkerrechtliche Frage völkerrechtlich zu lösen, machte dann Nippold [1]), dessen Ausführungen sich auch Ullmann [2]) zu eigen macht. Der Nippold'sche Gedankengang sei kurz referiert: Das Staatsrecht bestimmt, wer staatsrechtlich, das Völkerrecht, wer völkerrechtlich Verträge schliessen kann. Beide würden bei einer weiteren Beantwortung ihre Kompetenz überschreiten [3]). Die völkerrechtliche Antwort ist nun die: Dasjenige Staatsorgan, welches den Abschluss eines Vertrages tatsächlich vornimmt, wird zunächst als zu dieser Vornahme befugt angesehen [4]). Denn es gibt keine besondere völkerrechtliche Legitimation und insbesondere ist der Ulpian'sche Satz [5]) mit dem Bedürfnis der Sicherheit des völkerrechtlichen Verkehrs nicht vereinbar [6]), da billigerweise eine Erkundigungspflicht in dem weiten Umfang der

---

8) a. a. O. S. 141.

1) a. a. O. S. 115 ff.

2) a. a. O. S. 258 ff.

3) a. a. O. S. 115.

4) a. a. O. S. 116.

5) Qui cum alio contrahit, vel est vel debet esse non ignarius condicionis eius.

6) a. a. O. S. 119. Gegen den Ulpianschen Satz vergleiche insbesondere Tezner a. a. O. S. 134: „Der Ulpiansche Satz ist mit dem Bedürfnisse der Sicherheit des völkerrechtlichen Rechtsverkehrs nicht vereinbar, insofern dieser Rechtsverkehr die Behelligung durch juristische Subtilitäten nicht verträgt.“

Ulpian'schen Regel nur auferlegt werden könnte, wenn auch die Erkundigungsmöglichkeit so weit eröffnet sei, was aber nicht der Fall wäre [7]).

Man hat gegen diese Auffassung eingewandt, dass konsequenterweise nach ihr ein ganz unbefugtes Organ durch faktische Abschliessung eines Vertrages die fehlende Legitimation erwerben, also auch einen verbindlichen Vertrag zustande bringen könnte. Dies Resultat erscheint zu seltsam, als dass wir es anzunehmen vermöchten [8]).

An Tezner knüpfte auch Heilborn an. Seine vindicatio in libertatem zugunsten des Völkerrechts geht am weitesten. Die seitens des Staatsoberhaupts abgegebene Erklärung verpflichtet nach ihm den Staat nach aussen hin unbedingt. Er leitet dies insbesondere historisch ab. Nach ihm ist die Regelung der Kompetenz des Staatshaupts durch eine Völkerrechtsnorm möglich. Der Gneist'sche Satz, dass der kontrahierende Souverän den Staat unbedingt verpflichtet, soll nach ihm und Seligmann, den er für sich anführt, z. Z. des Absolutismus völkerrechtliche Existenz und Geltung erlangt haben. War aber, folgert er, der Satz einmal Völkerrecht, so konnten innerstaatliche Verfassungsakte die Norm gar nicht berühren, da sie rein staatsrechtliche Rechtsquellen sind und bleiben, nur ihren Staat etwas angehen [9]), und ausserdem: „Kein Staat die Verfassung des anderen offiziell kennt,“ „kein Parlament der Welt einem fremden Staate offiziell bekannt ist“. „Die Umwandlung

---

7) a. a. O. S. 120. Eingehend darüber Ullmann S. 257/58.

8) Vgl. dazu Naoum S. 20 ff.; Haselmann S. 8. Zwar nicht gegen dieses Resultat speziell, aber gegen die ganze Methode Nippolds s. Heilborn, System S. 149 ff.

9) Vgl. System S. 151 ff.

der absoluten in konstitutionelle Staaten hat demnach die völkerrechtliche Kompetenz der Staatshäupter, die ihr zugrunde liegende Völkerrechtsnorm, nicht aufgehoben“ [10]).

Hiergegen führt Radnitzky aus, dass einem solchen Völkerrechtssatz vom Hause aus die Resolutivbedingung inhäriert habe, dass er nur solange gelten solle, als die Monarchen in der Repräsentationsbefugnis nicht beschränkt würden [11]). Auch bezeichnet er die amtliche Nichtkenntnis der fremden Verfassungen als eine unhaltbare Fiktion [12]). Uns erscheint aber der angreifbarste Punkt der Konstruktion in ihrem Ausgangspunkt zu liegen. Heilborn nimmt den Satz von der Prärogative der Krone zur Zeit des Absolutismus als völkerrechtlichen Rechtssatz, während wir als bleibende Erkenntnis der Meier'schen Untersuchung festhalten, dass es einen solchen Völkerrechtssatz nie, auch nicht zur Zeit des Absolutismus, gegeben hat.

Wir müssen dieser völkerrechtlichen Antwort gegenüber noch einmal eine scharfe Grenzberichtigung vornehmen.

Ein Staatsvertrag bedeutet die erklärte Willenseinigung mehrerer Staaten. Die Legitimation sagt also, welches Organ oder das Zusammenwirken welcher Organe den staatlichen Willen bilden soll. Dass diese Willensbildung und das für sie aufgestellte Regulativ rein staatsrechtlicher Natur sind, ist klar. Fordert man also vom Völkerrecht eine Beantwortung der Legitimationsfrage ohne in die Freiheit innerstaatlicher Normierung einzugreifen, so erscheint uns nur der von Triepel angedeutete Weg gangbar, dass näm-

10) System S. 155.
11) a. a. O. S. 57.
12) a. a. O. S. 58.

lich das Völkerrecht wegen der Beziehungen, die es zu normieren hat, Blankettsätze enthält, welche zuweilen zu näherer Präzisierung der von ihnen ausgesprochenen Rechtsfolgen auf den Inhalt des staatlichen Rechts verweisen [13]).

Nehmen wir dies zum Ausgangspunkt und beziehen darauf die Resultate der Meier'schen Untersuchung, so kommen wir zu folgender völkerrechtlichen Antwort: Abschlussberechtigt sind nur die Staaten. Als ihre Vertreter werden völkerrechtlich diejenigen Staatsorgane betrachtet, welche das Staatsrecht zur Vertretung legitimiert [14]). Diese Antwort genügt der Forderung einer völkerrechtlichen Vorschrift über die Abschlussberechtigten, überschreitet aber andererseits auch nicht die dem Völkerrecht gezogene Grenze. Das Völkerrecht nimmt den Staatswillen in seiner fertigen Existenz; wie er sich aber gebildet und ob die Bildung etwa fehlerhaft war, entzieht sich seiner Beurteilung. Ist also der staatsrechtliche Wille nicht so zustande gekommen, wie es das staatliche Willensbildungsregulativ, die Verfassung, vorschrieb, so liegt keine gültige Willenserklärung des einen Kontrahenten vor. Der Vertrag ist weder vom staatsrecht-

---

13) So auch Laband S. 145: „So wie die Privatrechtsordnung zwar die Voraussetzungen für den rechtswirksamen Abschluss von Rechtsgeschäften normiert, dabei aber sehr wohl den einzelnen juristischen Personen frei stellen kann, durch ihre Statuten zu bestimmen, durch welche Organe und unter welchen Voraussetzungen und Formen sie rechtsgeschäftlich verpflichtet werden können, so kann auch die Völkerrechtsordnung in dieser Beziehung auf das Staatsrecht der einzelnen Staaten verweisen und sich auf die Aufstellung eines Blankettrechtssatzes beschränken."

14) Dies ist das Resultat, zu dem auch die Dissertation von Naoum kommt. Vgl. dort S. 17/25. Die von Haselmann schliesst sich dem an; vgl. S. 8/10.

lichen noch völkerrechtlichen Standpunkt verbindlich, also: „Die Frage der Gültigkeit eines Staatsvertrages ist eine einheitliche“ [15]).

§ 10.

Unserer Ansicht nach kann also die Legitimationsfrage nur aus dem positiven Verfassungsrecht beantwortet werden. Damit ist schon angedeutet, dass sich aus der Vielheit der Verfassungen auch eine Mehrheit von Antworten ergeben kann. Nun hat aber die konstitutionelle Entwicklung hier eine gewisse Übereinstimmung der einschlägigen Bestimmungen mit sich gebracht, welche die Frage nahe legt, ob nicht doch eine einheitliche Antwort aus dem Gedankengang des konstitutionellen Staatsrechts heraus denkbar wäre. Regelmässig nehmen nämlich die konstitutionellen Verfassungen zu der Frage der Vertretungsbefugnis derart Stellung, dass ein Artikel dem Staatasoberhaupt die Abschlussgewalt der internationalen Verträge zuweist, „worauf ein folgender Absatz oder Paragraph für gewisse Arten von Verträgen Zustimmung oder Genehmigung der Kammern als erforderlich erklärt“ [1]).

Die Bedeutung dieses Absatzes gehört zu den strittigsten Fragen der Staatsliteratur. Ist von dieser Mitwirkung die „völkerrechtliche Gültigkeit“, also überhaupt der Bestand des Vertrages abhängig, oder erschöpft diese Mitwirkung sich lediglich in der Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliche Rechtsnorm. Oder anders ausgedrückt: Ging der Verfassungswille dahin, die Legitimationsbefugnis des Staatsoberhauptes völkerrechtlich einzuschränken, oder intendierte

15) Ullmann S. 260.

1) Wegmann.

er bloss die parlamentarische Kompetenz auch beim Vertragsgesetz[2]) gegenüber dem Staatsoberhaupt sicher zu stellen.

Unserer Ansicht nach — dies sei vorweggenommen — kann nur aus der Interpretation der Einzelverfassung die Antwort gewonnen werden, was keine generalisierende, wohl aber eine generelle Lösung ausschliesst, wie sie — wenigstens zum Teil — die bedingten völkerrechtlichen Theorien vom genehmigungsbedürftigen Staatsvertrage zu geben suchen. Für das deutsche[3]) Staatsrecht wurde die Theorie des bedingten Abschlusses inauguriert von Gorius[4]) und wird weiter vertreten durch Pröbst, Seligmann und Jellinek. Dieselben differenzieren wieder untereinander in der Konstruktion der Bedingung als einer Resolutiv- oder Suspensivbedingung.

Das Staatsoberhaupt ist nach diesen Theorien ohne weiteres berechtigt, einen Staatsvertrag abzuschliessen, dessen Wirksamkeit dann jedoch durch die parlamentarische Mitwirkung bedingt ist. Doch auch der Abschluss selbst äussert schon rechtliche Wirkungen. Eine Verpflichtung des Staates ist nicht nur eine Verpflichtung der Staatspersönlich-

2) Die parlamentarische Beteiligung bei Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht kann eine zweifache sein, indem entweder ein vom Vertrage gänzlich losgelöstes Gesetz oder der als Gesetz zu publizierende Vertrag selbst (Vertragsgesetz) Gegenstand der parlamentarischen Mitwirkung wird. — Über die Besonderheiten des Vertragsgesetzes im Verhältnis zum gewöhnlichen Gesetz vgl. Heilhorn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz.

3) Ältere Anklänge an diese Theorie weist in der ausländischen Literatur nach Seligmann S. 106 ff.

4) In Hirths Annalen 1874 S. 772, ebenda 1875 S. 539; allerdings noch sehr konfus, da er, wie die Angriffe Pröbsts S. 313 ff. zeigen, „Suspensivbedingung sagt und Resolutivbedingung meint".

keit, sondern notwendigerweise auch eine Verpflichtung eines Staatsorgans. So ergibt sich eine völkerrechtliche Pflicht des Staatsoberhauptes die nötigen Schritte zur Durchführung des von ihm ohne Genehmigung der Kammern ratifizierten Vertrags zu machen; ergibt sich eine Verantwortlichkeit (culpa in contrahendo) des abschliessenden Organs für den unvollziehbaren Vertrag [5]. Ja, Seligmann sieht in der ohne Genehmigung des Parlaments erfolgten Ratifikation stets die formelle Perfektion des Vertrages. Er sagt: „Die von den Staatsoberhäuptern abgeschlossenen Verträge sind auf alle Fälle formell perfekt oder existent, und zwar auch dann, wenn ihr Inhalt oder der Befolgungsbefehl die freie Genehmigung gsetzgebender Körperschaften erfordert“ [6]. Ist aber der Vertrag formell perfekt, so berührt ihn eine spätere Verweigerung in seiner formellen Existenz überhaupt nicht, in welcher er also ohne jede Wirksamkeit in alle Ewigkeit fortdauern könnte. Seligmann bestreitet am entschiedensten die Möglichkeit des Gneist-Laband'schen Systems, „das unter keinen Umständen und in keinem Falle Geltung beanspruchen dürfe“ [7]. Dagegen betont Jellinek ausdrücklich das Vorhandensein verschiedener Systeme, deren eines (England, Vereinigte Staaten, mehrere deutsche Staaten) sich mit der allgemeinen parlamentarischen Kompetenz bezüglich der Gesetze begnügt, während das andere — das belgische — die parlamentarische Kompetenz auf die Vorlage des Vertrags selbst ausdehnt [8]. Er konstruiert die Be-

---

5) Jellinek, Gesetz u. Verordn. S. 354.

6) a. a. O. S. 147/48.

7) a. a. O. S. 162. An Seligmann schliesst sich übrigens Wegmann an.

8) Vgl. Gesetz u. Verordn. S. 345.

dingung dann beim ersten System als eine resolutive [9]), beim zweiten als eine suspensive [10]), wobei die nachträgliche Genehmigung retrotraktive Wirkung äussern soll [11]). Die Ratifikation ist also bei dieser Konstruktion selbst bei nachträglicher Genehmigung des Parlaments nicht ungültig, „vielmehr die Gültigkeit der Erklärungen des Staatsoberhauptes noch solange in der Schwebe, als bis diese Organe zugestimmt haben“ [12]); als unbedingten völkerrechtlichen Abschluss hält jedoch die conditio-iuris-Theorie die Ratifikation nicht mehr fest.

Die ganze Konstruktion ist schon früh durch Tezner angegriffen worden. Der bestechenden Theorie Seligmanns gegenüber wies er darauf hin, dass ihr Geheimnis auf einem quid pro quo beruhe, da Seligmann in den Verfassungsbestimmungen, welche die Zustimmung des Parlaments zur Gültigkeit des Abschlusses fordern, an Stelle des Wortes „Gültigkeit“ „Wirksamkeit“ gesetzt habe [13]). Auch weist er mit Recht darauf hin, dass die Verfassungen die in Frage stehenden Vertragserklärungen ohne die parlamentarische Mitwirkung ausdrücklich als nichtgültig bezeichnen [14]), ihnen gar keine Wirksamkeit zuschreiben (n'ont d'effet), während sie bei Jellinek und Selig-

9) a. a. O. S. 353/54.

10) a. a. O. S. 355. Über den Unterschied beider Systeme bezgl. nicht der Genehmigung bedürftiger Bestimmungen s. ebenda S. 356.

11) a. a. O. S. 355.

12) Riess a. a. O. S. 15.

13) a. a. O. S. 172.

14) a. a. O. S. 172. Seine Polemik gegen Jellinek vgl. S. 170.

mann immerhin weittragende Wirksamkeit äussern [15]); schliesslich noch, dass die Seligmann'sche generelle Theorie absolut nicht mit den Verfassungen in Einklang zu bringen ist, welche, wie z. B. Spanien, Reuss j. L., Hamburg, für die Gültigkeit des Abschlusses die vorher eingeholte Zustimmung der Legislative fordern [16]).

Neuerdings hat dann Radnitzky den Begriff der conditio iuris untersucht und die ganze Heranziehung dieses Begriffs als „augenscheinlichen Denkfehler" bezeichnet. Er führt aus: „Es ist klar, dass jemand, der für sich allein eine Willenserklärung nicht gültig abgeben kann, sie für sich allein auch nicht bedingt gültig abgeben kann, und dass daher die Zustimmung des Vormundes (das Unger'sche Beispiel) nicht Erfüllung jener „Bedingung", sondern Ergänzung der Handlungsfähigkeit des Minderjährigen ist" [17]). Er folgert daher mit Recht, dass der Monarch, wenn er zum Abschluss der Mitwirkung bedarf, dann ohne Mitwirkung der Kammer auch nicht bedingt gültige Verträge errichten kann, und die Genehmigung des Parlaments nicht die Erfüllung einer Rechtsbedingung, sondern einfach eine Ergänzung der mangelhaften Handlungsfähigkeit des Staatsoberhauptes darstellt.

§ 11.

Nach Ablehnung dieser Theorie hätte es unsere Arbeit nun nur noch mit einer Parteinahme für die Gneist-Labandsche oder Meiersche Lehre zu tun. In beiden Lagern wird nun heute grundsätzlich die Möglichkeit des

---

15) a. a. O. S. 170.
16) a. a. O. S. 170.
17) a. a. O. S. 63.

andern Systems zugegeben, je nach der Fassung des normierenden Verfassungsparagraphen. Weder hat Gneist die prinzipielle Unmöglichkeit einer Beteiligung der Volksvertretung beim völkerrechtlichen Abschluss behaupten wollen [1]), — und noch weniger Laband [2]) — während auf der andern Seite auch Meier fand, dass für die englische und nordamerikanische Praxis die Gneistsche Lehre der richtige Ausdruck sei [3]). „Es ist unbedingt zuzugeben, dass die verschiedene Normierung der völkerrechtlichen Legitimation und der staatsrechtlichen Machtvollkommenheit nicht allgemeine Anwendbarkeit auf alle Staaten hat, sondern dass es eben lediglich eine Frage des positiven Rechts ist, in wie weit nicht nur die Vollziehung, sondern zugleich auch die Legitimation zum Abschluss von Staatsverträgen beschränkenden Vorschriften unterworfen ist“ [4]).

Die Gneist-Laband'sche Theorie hält die Ergebnisse des ersten Teils unserer Arbeit am sichersten fest. Die Ratifikation ist nach ihr stets der völkerrechtlich unbedingt verpflichtende Abschluss, die Kammerbeteiligung ein rein staatsrechtlicher Akt, durch den die Vertretungsbefugnis des Staatsoberhauptes völkerrechtlich nicht im mindesten berührt wird. Für das preussische und Reichsstaatsrecht behauptet diese Theorie ihre Geltung, und fasst die einschlägi-

1) Vgl. bei Gneist S. 347 ff., insbesondere S. 348. Riess a. a. O. S. 12 Anm. 1: „Bei Gneist handelt es sich nur um einen ‚normalen Grundsatz konstitutioneller Verfassungen‘, also bloss um ein psychologisches, kein logisches Argument.“

2) Vgl. schon Pröbst S. 266 und Heilborn, System, welche diese Labandsche Stellung gegen vielfache Missverständnisse in Schutz nehmen.

3) a. a. O. Vorrede S. VIII, insbes. auch S. 115 ff.

4) Laband a. a. O. S. 135; vgl. dort auch Anm. 3.

gen Art. 48 Preuss. Verf. und Art. 11 Reichs-Verf. dahin auf, dass sie nur dem —für den Verfassungsstaat eigentlich selbstverständlichen — Gedanken Ausdruck gäben, dass das monarchische Recht ausschliesslicher völkerrechtlicher Vertretung nicht zur Umgehung der verfassungsmässigen Schranken für Gesetzgebung und Verwaltung führen dürfe, dass sie nur „ein inkorrekter Ausdruck für einen an sich richtigen, aber selbstverständlichen Gedanken“ [5]) seien [6]).

Ihren Ausgangspunkt nimmt diese Lehre von der Interpretation des Wortes „Gültigkeit“ als „Wirksamkeit“ im Anschluss an Art. 68 der belgischen Verfassung (n'ont d'effet . . .). Im Gegensatz hierzu interpretiert Unger in seinem bekannten Aufsatz „Gültigkeit“ als „Rechtsbestand“ [7]) und kommt von diesem Ausgangspunkt zu der logisch allerdings unmöglichen „Gültigkeits“-Spaltung. „Der Unger'sche Versuch stellt sich methodisch als generelle Interpretation aller jener Verfassungen dar, die die Zustimmung der gesetzgebenden Organe „zur Gültigkeit“ erfordern — ohne damit die Möglichkeit des englischen Systems abzuleugnen, wenn das Gesetz anders gefasst ist“ [8]). So dürfte das „prägnanteste Verdikt über die Gneist-Laband'sche Lehre“, wie Wegmann [9]) es nennt, diese gar nicht treffen, da sich bei dieser das ausführende Staatsgesetz zum Vertrag rein als Erfüllung verhält, und eine Nichterfüllung logisch sehr wohl denkbar ist.

Ob sich allerdings diese Interpretation als „Wirksam-

---

5) Gneist S. 340.
6) Vgl. Gneist S. 353.
7) Unger a. a. O. S. 350.
8) Riess a. a. O. S. 5 Anm. 1.
9) a. a. O. S. 63.

keit“ halten lässt, ist eine andere Frage. Zunächst aber sei untersucht, welches Recht denn in dieser Theorie durch jenen Absatz, der die nicht genehmigten Verträge als „nicht gültig“ bezeichnet, überhaupt den Kammern zugewiesen wird. Die Antwort ist: gar keins. Sie stehen dem Vertragsgesetz gegenüber wie jedem anderen Gesetz. Ihre Beteiligung ist selbstverständlich, aber ihre Genehmigung ist auch ganz in ihr freies Belieben gestellt. Die Gleichstellung mit dem einfachen Gesetze sieht man sich allerdings gezwungen für das Reichsrecht fallen zu lassen, und hier beim Vertragsgesetze dem Kaiser eine Mitwirkung zuzugestehen. Die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag soll hier nicht genügen, soll nur unter der Voraussetzung erfolgt sein, dass der völkerrechtliche Vertrag zustande kommt und so durch die Ratifikation, den freien Willensakt des Kaisers, bedingt sein [10]).

Der angreifbarste Punkt der Lehre aber ist das freie Zustimmungsrecht der Kammern.

Der Wille des Monarchen verpflichtet den Staat. „Wer das Recht hat, den Staat zu verpflichten, muss selbstverständlich auch das Recht haben, die einzelnen Organe zu verpflichten . . . Wer behauptet, dass ein Monarch kraft seines Repräsentationsrechts ein unbegrenztes Recht der völkerrechtlichen Verpflichtung für den Staat hat, muss konsequenterweise behaupten, dass auch die Kammern als notwendiger Teil des Staates, von der auf dem Staate ruhenden Verpflichtung ergriffen werden“ [11]). „Wenn die deutsche Reichsverfassung wirklich festgesetzt hat, dass durch die Ratifikation eines Staatsvertrages seitens des Kaisers eine

10) Vgl. Heilborn: Der Staatsvertrag als Staatsgesetz S. 142 ff., insbesondere S. 148.

11) Jellinek, Ges. u. Verordn. S. 350, s. auch dort weiter.

Verbindlichkeit des Reichs konstituiert werde, dann müssen alle Organe der deutschen Reichsgewalt, welche zur Erfüllung solcher Verbindlichkeiten verfassungsmässig berufen sind, gebunden sein, zu dieser Erfüllung zusammen zu wirken. Denn was wäre das für eine Verbindlichkeit, zu deren Erfüllung kein Organ der Staatsgewalt von Verfassung und Rechts wegen die Hand zu rühren hat?“ [12]) Ist das Staatshaupt wirklich das den Staatswillen nach aussen bildende Organ, so muss der Staatswille — seine Einheit vorausgesetzt — dasselbe nach innen wollen. Ist also ein Vertrag ratifiziert, so „muss die Umsetzung des Vertragsinhalts in ein Gesetz erfolgen, auch die gesetzgebenden Organe können ihre Mitwirkung nicht versagen“ [13]); und zusammenfassend führen wir Radnitzky an: „Wo nach dem positiven Verfassungsrechte das Oberhaupt für sich allein kompetent ist, müssen wir dies rückhaltlos anerkennen und zugeben, dass die Mitwirkung des Parlaments auf die Ausführung des Vertrags beschränkt ist, aber auch betonen, dass es zur Ausführung verpflichtet ist“ [14]).

Nun wird aber die Gebundenheit der Kammern auch von den Vertretern der Gneist-Labandschen Lehre ganz abgelehnt, kann gegenüber der Bestimmung, die die Gültigkeit der Verträge von der Kammergenehmigung abhängig macht und die ja nur eine Selbstverständlichkeit sein soll, nur abgelehnt werden. Man erkennt auch an, dass es der Monarch völlig in seiner Hand hat, das Parlament in eine solche Zwangslage zu bringen. Wenn aber trotz der Gebundenheit des Staates doch den Kammern durch die

12) Tezner S. 143.
13) Riess a. a. O. S. 7.
14) a. a. O. S. 66.

Verfassung das Ablehnungsrecht zugestanden wird, so dürfte Seligmann mit seiner Formulierung nicht Unrecht haben, dass sich das Verweigerungsrecht der Kammern in dieser Theorie als „Vertragsbruch darstellt, der als gesetzliche Einrichtung anerkannt ist“.

Man könnte sich mit jenen Artikeln noch abfinden, wenn sie sich als Konfliktsparagraphen darstellten, wenn sie gegenüber einem die Verfassung umgehenden Repräsentanten eine Sicherung bilden sollten, die dem Parlament die schwere Verantwortung eines Vertragsbruchs, aber auch die Sicherung wichtiger konstitutioneller Rechte anheim gäbe. Aber eine solche Deutung liegt ganz ausserhalb der Diskussion. Das Beteiligungsrecht, bezw. Verweigerungsrecht, der Kammern ist ein ganz generelles und bei dem unbedeutendsten Vertrage, der die gesetzliche Sphäre berührt bezw. ein Handels- oder solcher Vertrag ist, durch den dem Staate Lasten auferlegt werden, gegeben.

Daraus ergibt sich aber für uns die Folgerung, dass die Gneist-Labandsche Theorie weder für das Deutsche Reich und Preussen noch überhaupt für einen Staat richtig sein kann, der verfassungsmässig die Gültigkeit gewisser Staatsverträge von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig macht.

Um nun auf die Interpretation des Wortes „Gültigkeit“ zurückzukommen, so mag allerdings der Zusammenhang mit dem Ausdruck effet des Art. 68 Belg. Verf. Zweifel hervorrufen. „Für durchschlagend aber halte ich diese Bedenken gegenüber der nächstliegenden Deutung nicht“ [15]).

---

15) Brie a. a. O. S. 40; vgl. auch Meier S. 217/18.

Insbesondere aber ergibt der ganze Gang der preussischen Verfassungsverhandlungen, dass hier unter „Gültigkeit" sowohl staats- als völkerrechtliche Gültigkeit verstanden ward. Der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung [15a]) wollte überhaupt alle Verträge an die Kammergenehmigung knüpfen, also auch die, welche sonst ihrem Inhalt gemäss ganz in die Verwaltungssphäre fallen, an deren Umsetzung in Verordnungsrecht die Kammern gar nicht beteiligt sein konnten. Dieser Entwurf enthielt auch die völlige Gleichstellung der Friedensverträge mit den anderen Verträgen. Die dann bei den Revisionshandlungen gelegentlich der Exemtion der Friedensverträge stattgehabten Erörterungen bringen den sicheren Beweis, dass die oben behauptete Auffassung unbedingt herrschend war. So der Abgeordnete Wentzel, der verlangte, es solle unzweideutig erklärt werden, dass die völkerrechtliche Gültigkeit der Friedensschlüsse nicht von einer Genehmigung durch die Kammern abhängig sei und dass sie nicht auf einer Linie mit anderen internationalen Verträgen ständen [16]). So der Abgeordnete Simson, der ausführte, dass das unbedingt gewährte Friedensschlussrecht dem Monarchen nicht die Möglichkeit gebe, innerhalb des Landes ohne Mitwirkung der Kammern die Friedensbedingungen zu realisieren, die etwas festsetzten, was nicht ohne die verfassungsmässige Mitwirkung der Kammern ins Leben geführt werden könne [17]). In gleichem Sinne sprach sich der Abgeordnete Reichensperger aus [18]). Auch der Bericht des

---

15a) Art. 47, entw. v. Reichensperger, Rauer S. 112; Motive dazu v. Waldeck, Rauer S. 129.

16) Bei Meier S. 240.

17) Bei Meier S. 240.

18) Bei Meier S. 241.

Zentralausschusses betonte, dass auch bei Friedensschlüssen die innerstaatliche Realisierung die Mitwirkung der Kammern erfordern würde [19]. Er hob hervor, dass mit Recht der Änderung der II. Kammer betreffs der Ausnahme der Friedensverträge beizutreten sei, damit die Deutung ausgeschlossen sei, dass auch ein Friedensschluss in seiner Gültigkeit von der Zustimmung der Kammern abhängig sei, wodurch eine wichtige Prärogative der Krone aufgehoben, ein Akt der Administration zu einem Akt der Legislation gestempelt würde [20].

Nun halten wir diese Erörterungen, sowohl was die freie Kammerbeteiligung bei der Realisierung der Friedensschlüsse betrifft, wie sicherlih die Auffassung, dass nicht jeder Staatsvertrag seiner Natur nach in die Kategorie der Verwaltungstätigkeit gehöre und der Friedensschluss in dieser Hinsicht eine Ausnahme darstelle, für irrig; jedenfalls aber ergibt sich aus ihnen, dass man der Ansicht war, dass die Kammerbeteiligung zum völkerrechtlichen Abschluss des Vertrages erforderlich sei.

Um nun auf die Verhandlungen des konstituierenden Reichstages einzugehen, so wird hier von Laband selbst zugegeben, dass die Frage bei der Unsicherheit der Fassung des Art. 11 mit Bestimmtheit nicht zu lösen ist. Die Debatte über den Art. 11 streifte bekanntlich unsere Frage nur in einer ziemlich belanglosen Äusserung von Gerbers [21].

---

19) Bei Meier S. 241.

20) Rönne, Verfassungsurkunde S. 102 (Verh. d. I. K. S. 1311).

21) „. . . die Verträge, welche die Bundesgewalt mit fremden Staaten abschliesst, sollen, insoweit als sie in das Bereich der gesetzgebenden Gewalt des Bundes fallen, auch den Formen der Gesetzgebung unterliegen." Bezold I S. 680.

Hingegen wurden verschiedene Amendements gestellt, aus denen sich Schlüsse ziehen lassen. Von diesen sagt das Amendement Ausfeld und Schulze: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in das Bereich der Bundesgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags erforderlich“ [22]) und dasjenige der Abgeordneten Erxleben, Jensen und Zachariae schliesst: „. . . bedürfen diese Verträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundesrats und Reichstags“ [23]). Diese Amendements wurden zwar abgelehnt, aber nur aus dem Grunde, weil sie zugleich die Ministerverantwortlichkeit zu regeln suchten. Die Mitbeteiligung des Reichstags wurde in der Form des Amendements Lette [24]) angenommen, das sich auf diesen Punkt beschränkte. Dass ein Unterschied zwischen dem Amendement Lette und dem bezüglichen Teil der anderen Amendements waltete oder walten sollte, ist niemandem aufgefallen. Das Amendement Lette wollte darin genau dasselbe wie die andern: Der von den verbündeten Regierungen zugefügten Bestimmung gegenüber: „bedürfen zu ihrem Abschluss der Zustimmung des Bundesrats“ auch die Mitwirkung des Reichstags sicherstellen [25]).

Hieraus folgt für uns, dass aus den Ausdrücken Zustimmung und Genehmigung „ein Schluss auf die qualitative Verschiedenheit der Annahmeerklärungen nicht gezogen wer-

22) Bezold I S. 671.
23) Bezold I S. 672.
24) Bezold I S. 672.
25) Siehe über diese Beweisführung auch Meier S. 292.

den kann, ebensowenig wie aus der Anwendung der Ausdrücke „Abschluss“ und „Gültigkeit“; auch hier liegt bloss eine äusserliche zufällige Wahl der Bezeichnungen vor“ [26]. Vielmehr stehen sich die Akte des Bundesrats und Reichstags völlig gleich; „Zustimmung und Genehmigung bedeuten nur das korporative „Ja“ der zwei Gesetzgebungsfaktoren“ [27]. Dass man aber unter der Zustimmung des Bundesrats ganz selbstverständlich eine vorherige Vorlage verstand, zeigen die Ausführungen Lettes [28], der ja demgegenüber aus der Fassung seines Amendements einen Unterschied in der Beteiligung des Bundesrats und Reichstags konstruieren will. Gerade aus dieser, gelegentlich der Beratung des Art. 50 RV. stattgefundenen Erörterung über das Amendement Lette haben nun Pröbst [29] und ihm folgend Laband [30] ein Argument gegen die Notwendigkeit vorheriger Vorlage auch an den Reichstag ziehen wollen. Meier hat die Darlegungen des Ministers Grafen Itzenplitz sowie der Abgeordneten Lette und Erxleben komperativisch als äusserst auffallend bezeichnet [31]. Er bezeichnete sie weiter als voll von zahlreichen Widersprüchen [32], ohne aber näher auf sie einzugehen. Wir glauben nun, dass diese Erörterungen überhaupt nicht zu den Konsequenzen der Labandschen Lehre nötigen.

---

26) Stoerk a. a. O. S. 522.

27) Stoerk a. a. O. S. 522; vgl. auch Laband S. 149 Anm. 1.

28) Siehe Bezold II 228.

29) Vgl. S. 303 ff.

30) Vgl. S. 145/46.

31) a. a. O. S. 278/79.

32) a. a. O. S. 280.

Der Art. 50 RV. weist in Alinea 2 dem Kaiser den Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen bezüglich der Post, sowie die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen zu. Das Amendement Erxleben beantragte anzufügen: „in betreff der mit denselben abzuschliessenden Verträge vgl. jedoch Art. 11“ [33]). Hiergegen wandte sich Graf Itzenplitz [34]) mit Recht. Er erinnerte an die Annahme des Amendements Lette: „wonach die Verträge mit auswärtigen Staaten dem Reichstag vorgelegt werden sollen. Wenn diese Verweisung hier nun angenommen werden sollte, so würde daraus gefolgert werden können, dass alle Post- und Telegraphenverträge mit auswärtigen Staaten vor ihrer Ausführung dem Reichstag vorgelegt werden müssten“. Es überrascht, dass der Minister behauptet, alle Postverträge seien vorzulegen. Es überrascht weiter, dass er darauf hinweist, dass in Preussen im Gegensatz zu den Handels- und Schiffahrtsverträgen usw., die dem Landtage vorgelegt würden, die Postverträge nachträglich der Budget-Kommission vorgelegt worden seien. Er wiederholt dies nochmals, indem er sagt: er glaube das Amendement Lette so zu verstehen, „wie es im preussischen Abgeordnetenhause gewesen ist, dass Handels- und Schiffahrtsverträge usw. dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt werden, Postverträge der Budget-Kommission mitgeteilt werden.“ Mitgeteilt werden? Nicht genehmigt werden? Und bloss der Budget-Kommission und nicht dem Landtag? — Und

33) Bezold II S. 227.
34) Bezold II S. 227.

nun kommt merkwürdigerweise ein Gegensatz zu diesen Verträgen: „— Natürlicherweise aber, wenn zu solchen Verträgen Geld gegeben werden müsste, nun, meine Herren, dann versteht es sich wieder ganz von selbst, dass der Reichstag dazu die Genehmigung geben muss“; und er erinnert beispielsweise an den Abfindungsvertrag mit Taxis: „Ja, da sollte eine Anleihe gemacht werden, um das Recht des Taxisschen Hauses für Preussen zu erwerben. Das musste selbstverständlich vorgelegt werden, und zwar vorher vorgelegt werden, weil es ohne Genehmigung des Landtags unmöglich war.“ Er schliesst, jeder einzelne Postvertrag könne aber nicht vorgelegt werden.

Es ergibt sich also mit Sicherheit, dass der Minister der Ansicht ist, dass Verträge, welche eine budgetmässige Belastung des Staats enthalten, vorgelegt und zwar vorher vorgelegt werden müssen; von anderen Verträgen behauptet er, in Preussen sei nur eine nachträgliche Mitteilung an die Budget-Kommission erforderlich und er meint, so solle es auch im Reich gehalten werden. Nun brauchen aber nur die Postverträge, die eine derartige Belastung enthalten, die parlamentarische Genehmigung, alle anderen (die in die Gesetzessphäre fallenden sind selbstverständlich ausgenommen) aber fallen doch ins Gebiet der Exekutive. Die Ausführungen des Ministers enthielten also eine Selbstverständlichkeit, wenn — diese Lehre schon 1867 unbedingt herrschend gewesen wäre. Der Minister beruft sich auf die preussische Praxis. Die aber wurde eben im Landtage angegriffen. Die Interpretation, was eine Last für den Staat sei, ging ja in der Konfliktszeit so weit, dass, da alle internationalen Ver-

träge irgend welche Lasten konstituieren, „einfach alle Staatsverträge als solche angesehen werden müssen, die in Gemässheit des Art. 48 der Genehmigung des Landtags zur Gültigkeit bedürfen“ [35]). Die gegenteilige Ansicht aber, welche unter Lasten des Staates nur solche versteht, welche Gegenstand eines Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung sind, wurde erst nach Gneists berühmtem Gutachten unbestritten herrschend. Die Stellung des Ministers entspricht also der richtigen preussischen Praxis. Dass er es für nötig hielt gegenüber der doch ganz anders gefassten RV. darauf hinzuweisen, erklärt sich wohl daraus, dass er fürchtete, es könne aus dem Amendement Erxleben, welches ganz unvermittelt neben die Zuweisung der verwaltungsrechtlichen Befugnisse bezüglich der Post an den Kaiser, die Wahrung der Rechte der Legislative setzen wollte, „gefolgert werden, dass alle Post- und Telegraphenverträge vor ihrer Ausführung vorgelegt werden müssten. . . Aber jeden einzelnen Postvertrag mit einer auswärtigen Macht immer erst davon abhängig zu machen, dass er vorher genehmigt wird, das ist unmöglich.“

Die Verwendung der Ausführungen des Abgeordneten Lette als Argument findet unserer Ansicht nach schon darin ihre Widerlegung, dass Lette behauptet, es sei mit Absicht „eine andere Fassung in bezug auf den Reichstag gewählt als auf den Bundesrat“ [36]), während der Gang der Verhandlungen das Gegenteil ergibt. Auch war also doch Lette der Ansicht, dass der Bundesrat unbedingt vorher gehört werden

---

35) Meier S. 234; vgl. dort auch S. 233: Beispiele für das, was man alles unter „Lasten des Staates“ verstand.

36) Lette bei Bezold II S. 228.

müsse, und wenn man schon, wie L a b a n d , die Möglichkeit einer Argumentierung aus dieser Bemerkung Lettes heraus anerkennt, so kann man doch nach dem ganzen Diskussionsgang unmöglich, wie er, folgern, dass sich die von Lette gewollte Verschiedenheit erst bei der Umsetzung des Vertragsinhalts in Gesetz äussern solle [37].

Auch aus der Berufung des Abgeordneten Lette auf die preussische Verfassung hat man einen Schluss ziehen wollen. L a b a n d sagt: „Für das preussische Recht aber war damals (1867) die Ansicht noch unbestritten, dass es in Übereinstimmung mit dem englischen und belgischen Recht den völkerrechtlich gültigen Abschluss eines Staatsvertrags von der Genehmigung des Landtags nicht abhängig macht. Die entgegengesetzte Ansicht wurde erst in dem Werke von Ernst M e i e r 1874 aufgestellt“ [38]. Dass für das preussische Recht diese Ansicht damals noch unbestritten gewesen sein soll, erscheint uns nicht richtig. Zunächst ergibt sich ja nach unserer Darstellung schon aus den Verfassungsverhandlungen das Gegenteil. Dass aber auch weiterhin im Abgeordnetenhause die Anschauung von der völkerrechtlichen Beteiligung weit verbreitet war, zeigen die Verhandlungen betr. die Ungültigkeitserklärung der mit Russland abgeschlossenen Kartellkonvention von 1857. Schon 1860 hatte sich Fr. v. Rönne für die Ungültigkeitserklärung ausgesprochen, unter dem 31. März 1863 einen dahingehenden Antrag gestellt, der dann unter dem 11. Januar 1864 wiederholt ward [39]. Die Wiederaufnahme dieser Angelegenheit hatte

---

37) Siehe L a b a n d S. 149 Anm. 1.
38) a. a. O. S. 146 und S. 147 Anm. 1.
39) Vgl. M e i e r a. a. O. S. 230, G n e i s t S. 358.

dann das Gutachten Gneists zur Folge und erst nach diesem — also 1868 — wurde die von ihm vertretene Ansicht die vorherrschende.

Auch im Herrenhause erklärte bei Gelegenheit des Vertrags wegen Besteuerung des Rübenzuckers 1858 der Berichterstatter v. Waldow-Steinhöfel, dass es „nicht wird in Abrede gestellt werden können (mit erhobener Stimme), dass ein Vertrag nicht perfekt ist, ohne Genehmigung der Landesvertretung“ [40]).

Dieser Ansicht ist dann auch die Staatspraxis stets gefolgt. In bezug auf Preussen bemerkt Meier: „Gerade die wenigen Fälle, welche eine Ausnahme von dieser Regel (der vorherigen Vorlage) bilden, beweisen am besten, dass die Regierung die Vorlage vor der Ratifikation für ihre verfassungsmässige Pflicht hielt“ [41]). Auch die Reichspraxis ist dieselbe und auch hier beweisen die Ausnahmen für die Regel. Als Beispiele für ein ausnahmsweises Verfahren gibt Laband den Handelsvertrag mit Österreich-Ungarn vom 16. Dezember 1878, sowie die Handelsverträge mit Spanien vom 12. Juli 1883 und vom 30. Dezember 1893 an [42]).

Die Ratifizierung des deutsch-österreichischen Handelsvertrags von 1878 nun erfolgte unter ausdrücklichem Vorbehalt und die Regierung rechtfertigte sich gegenüber dem Reichstag [43]). Bezüglich des Vertrags mit Spanien vom 12. Juli 1883 ist zu bemerken, dass hier vor der Kammer-

40) Vgl. Meier S. 220.

41) Vgl. Meier S. 218; dort auch die Erörterungen dieser Fälle.

42) Siehe Laband S. 142 Anm. 1.

43) Vgl. darüber Prestele S. 95/96; Klöppel S. 290/91; Heilborn, Staatsvertrag S. 164.

Genehmigung gar nicht ratifiziert wurde, vielmehr gerade um eine Ratifikation zu vermeiden, im Verordnungswege am 9. August eine vorläufige Anwendung der vereinbarten Zollermässigungen angeordnet wurde. Dabei erklärte die „Norddeutsche Allgemeine Zeitung“, dass es sich um eine nachträgliche Genehmigung durch den Reichstag gar nicht handeln werde. Ein Definitivum zwischen Spanien und Deutschland sei nicht begründet, ein völkerrechtlich verpflichtender Vertrag nicht vorhanden. Der Reichstag sei also in seinem verfassungsmässigen Rechte durch das inne gehaltene Verfahren nicht geschmälert worden [44]. — Ob die Ansicht der Regierung und der von ihr eingeschlagene Weg richtig waren, gehört nicht hierher. Jedenfalls beweist ihr Verhalten, dass sie die Vorlage vor der Ratifikation für ihre Pflicht hielt und deshalb zu diesem Provisorium schritt.

Bezüglich des letzten Falles, des Handelsvertrages mit Spanien vom 30. Dezember 1893, ist dem Reichskanzler Indemnität erteilt worden. Wenn nun Laband [45]) daraus ein Gegenargument ziehen will, dass diese Indemnität für die provisorische Inkraftsetzung (nicht für den Abschluss) erteilt worden sei, so glauben wir nicht, dass er damit Recht hat. Ist eben der Vertragsabschluss an die Genehmigung der Kammern gebunden, so existiert der vorher ratifizierte Vertrag ja gar nicht und kann also auch nicht für ihn, sondern nur für das Faktum, für die innerstaatliche gesetzwidrige Erlassung des Befolgungsbefehls, Indemnität erteilt werden.

---

44) Vgl. darüber Klöppel S. 286/87.
45) Laband S. 198 Anm. 1.

Wir müssen an dieser Stelle einen Einwurf Jellineks gegen die Meiersche Theorie ausräumen. Er sagt: „Erklärt man den ohne Genehmigung ratifizierten Vertrag für absolut nichtig, so würde, falls der parlamentarische Anspruch anerkannt wird, ein nochmaliger Abschluss zur Gültigkeit des nun genehmigten Vertrages notwendig sein“ [46]. Dies ist ja richtig, dürfte aber praktisch keine Schwierigkeiten bieten, da die Ratifikation an keine bestimmte Form gebunden und auch durch konkludente Handlungen erteilt werden kann [47], worin dann eben das juristische Moment des Abschlusses gesucht werden muss. Die blosse Ratifikation durch den Repräsentanten stellt nur einen Teil der staatlichen Willensbildung dar, bindet den Staat als solchen nicht, während man allerdings mit Jellinek [48] und Tezner [49] eine culpa in contrahendo konstruieren könnte. Zustimmend führt Tezner Hänel [50] für sich an: „Ein fremder Staat, der im Vertrauen auf die Aussage der Organe des Reiches über ihre Kompetenz einen solchen (in die Kompetenz der Gliedstaaten fallenden) Vertrag eingegangen ist, kann auch völkerrechtlich nicht den Anspruch der Rechtsverbindlichkeit des Vertrages erheben, wohl aber ist er unter Umständen vollberechtigt, angemessene Genugtuung für das fahrlässige oder arglistige Verhalten der Organe des Reichs zu verlangen.“

Das Ergebnis wäre also, das auch in Preussen und im Reich der strittige Absatz die Beteiligung der Kammern am

---

46) Jellinek, Ges. u. Verordn. S. 355.
47) Vgl. S. 21 dieser Abhandlung.
48) Gesetz u. Verordn. S. 354.
49) a. a. O. S. 138 ff.
50) Deutsches Staatsrecht S. 544 Anm. 16.

Abschluss selbst regelt. Wir sehen die Bedeutung dieses Artikels generell in der Festsetzung der Kammerbeteiligung am Abschluss, d. h. dem Erfordernisse der Einholung der Genehmigung vor der Ratifikation. Teilweise ist dies ja ausdrücklich in den Verfassungen ausgesprochen, wie in Frankreich, den Niederlanden, Spanien [51]), Reuss j. L. und Hamburg [52]). Auch für Österreich ergeben die Verfassungsverhandlungen, dass eine vorherige Vorlage an den Reichsrat notwendig sein sollte [53]). „Aber auch wenn eine Verfassung — wie die belgische und die italienische ihrem Wortlaut nach — für die Wirksamkeit von Staatsverträgen die vorherige Zustimmung der Volksvertretung fordern, wird darunter im Zweifel nicht allein die staatsrechtliche, sondern auch die völkerrechtliche Wirksamkeit zu verstehen sein“ [54]). Auch Laband deduziert ja eine Rechtspflicht des Repräsentanten zur vorherigen Genehmigungseinholung [55]). Aber wo eine solche Rechtspflicht nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, lässt sich der Satz zwar „als politisches Auskunftsmittel empfehlen, nicht aber als eine Rechtspflicht deduzieren“ [56]).

Wir glauben also, dass die Meiersche Theorie nicht nur der „konstitutionellen Praxis am meisten entspricht und sich am allerwenigsten von den positiven Verfassungsbestim-

---

51) Vgl. Jellinek S. 358.

52) Vgl. Tezner S. 170.

53) Vgl. Tezner S. 148, insbesondere dort die Ausführungen des Berichterstatters des Verfassungsausschusses Dr. Ritter von Hasner.

54) Brie a. a. O. S. 41.

55) Vgl. Laband S. 141.

56) Jellinek, Ges. u. Verordn. S. 351.

mungen entfernt“ [57]), als vielmehr, dass sie tatsächlich dem Verfassungswillen die richtige Interpretation gibt.

Soweit aber die Laband-Gneistsche Theorie gilt, das wäre also in Preussen [58]) und im Reich nur das Gebiet der Friedensverträge, halten wir daran fest, dass hier die Kammern zur Umsetzung des Vertragsinhalts verpflichtet sind. Für diesen Ausnahmefall muss und kann der Ausschluss eines Konflikts eben nur in dem Bewusstsein der konstitutionellen Stellung sowohl des Repräsentanten als der Kammern gesucht werden.

Ein unbedingtes Geltungsgebiet wird dann für die Gneist-Labandsche Theorie in den Vereinigten Staaten und in England beansprucht.

Was Amerika angeht, so haben sich hier die Theoretiker in überwiegender Mehrheit dafür erklärt, dass die kraft verfassungsmässigen Rechts von Präsident und Senat abgeschlossenen Verträge das Repräsentantenhaus wie alle anderen Glieder des Staates binden, so dass dies zur Anordnung der zur Vertragsausführung notwendigen Massregeln daher rechtlich verpflichtet ist [59]). Dagegen erfolgt in England die Vorlage an das Parlament immer erst nach geschehener Ratifikation [60]), während zugleich die Freiheit des Parlaments bei der Umsetzung solcher Verträge in Gesetz

---

57) Tezner S. 173.

58) Da, wie schon Meier mit Recht bemerkt, „in der Tat kaum Fälle zu konstruieren sind, dass ein Vertrag das bestehende Gesetzesrecht alteriert, ohne doch den Staatsbürgern zugleich Verpflichtungen aufzuerlegen“; vgl. S. 248.

59) Vgl. darüber Meier S. 163/211; Jellinek, Ges. u. Verordn. S. 281; Brie S. 42.

60) Meier S. 116.

theoretisch unbestritten ist. Hier ist allerdings im Parlamentarismus eine Sicherung gegen Konflikte gegeben, andererseits ist auch zu betonen, dass praktisch die Konsequenzen der Theorie noch nicht gezogen sind. Brie meint, die Frage, ob dem parlamentarischen Konsens nicht doch völkerrechtliche Wirkung zukomme, liesse sich für England mit voller Sicherheit kaum beantworten, weil seit dem Utrechter Frieden der Fall, dass das Parlament seine Zustimmung zur Ausführung einer vertragsmässigen Festsetzung verweigerte, nicht vorgekommen ist[61]. Dabei müssen wir stehen bleiben.

Zum Schlusse wollen wir uns noch gegen einen Punkt der Meierschen Lehre wenden. Bei Meier erscheint das Parlament als völkerrechtlicher Faktor, ist beim völkerrechtlichen Abschluss beteiligt. Schon Unger hat dem gegenüber betont, dass die Kammern nicht beim Abschluss mitwirkten, sondern ihn bloss ermöglichten. „Ihre Teilnahme und Mitwirkung ist lediglich eine akzessorische, welche die Aktion des kontrahierenden Staatsoberhauptes ergänzt und vervollständigt“[62].

Auch Seligmann und Tezner haben hiergegen polemisiert. „Das Parlament schliesst den Staatsvertrag nicht mit ab, das Parlament ist kein völkerrechtlicher Repräsentant des Staates. Als völkerrechtliches Repräsentationsorgan kann nur dasjenige Organ eines Staates gelten, dessen Willenserklärung den Willen des Staates zur äussern Erscheinung bringt, verkörpert, nicht jenes, welches durch irgend eine Erklärung oder sonstige Handlung eine recht-

61) Brie S. 42, insbes. Anm. 129.
62) Unger a. a. O. S. 352.

liche Bedingung dieser Verkörperung erfüllt. Die Erklärung des Parlaments richtet sich nicht an den andern, kontrahierenden Staat, sondern an das eigene Staatsoberhaupt, sie ist . . . eine dem Staatsoberhaupt erklärte Zustimmung. dass es akzeptieren dürfe"[63]).

Vermag doch, wie sich schon Zöpfl ausdrückte[64]), die gesetzgebende Gewalt überhaupt nicht über die Grenzen des Staates hinauszuwirken. Die Parlamentszustimmung ist ein Moment der innerstaatlichen Willensbildung, bei dessen Mangel eben nach aussen hin kein Staatswille vorhanden sein kann, dessen Erklärung jedoch dem Repräsentationsorgan vorbehalten ist. Der Repräsentant nimmt die Ratifikation vor, bringt den Willen des Staats, den Vertrag zu schliessen, zur äussern Erscheinung. Liegt dieser Staatswille tatsächlich vor, so bringt die Ratifikation den unbedingten völkerrechtlichen Abschluss, während sie im andern Falle eben nichtig wäre, jedoch event. eine Schadensersatzpflicht auf Grund einer culpa in contrahendo nach sich ziehen könnte.

63) Tezner S. 175.
64) S. bei Stoerk S. 519.